

VERS L'UNITÉ DE JURIDICTION EN ÉGYPTÉ

THESE

Pour le Doctorat en Droit présentée et soutenue

le 12 Juin 1930

PAR

AHMED FAHMY

Président de Thèse : M. Geouffre de LAPRADELLE

Suffragants : M. Louis LE FUR

M. Julien LAFERRIÈRE

ÉDITIONS ALBERT MECHELINCK

10, Rue Victor-Cousin

PARIS (5^e)

1930

**VERS L'UNITÉ DE JURIDICTION
EN ÉGYPTÉ**

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

VERS L'UNITÉ DE JURIDICTION EN ÉGYPTÉ

THESE

Pour le Doctorat en Droit présentée et soutenue

le 12 Juin 1930

PAR

AHMED FAHMY

Président de Thèse : M. Geouffre de LAPRADELLE

Suffragants : M. Louis LE FUR

M. Julien LAFERRIÈRE

ÉDITIONS ALBERT MECHELINCK

10, Rue Victor-Cousin

PARIS (5^e)

1930



BIBLIOGRAPHIE

- ABD EL AZIZ FAHMI PACHA. — *El Mohama*, 1921.
- ABD EL FATTAH EL SAYED BEY et DESSERTAUX. — *Traité théorique et pratique de Procédure civile et commerciale égyptienne*. Dijon, Vve Berthier, 1926.
- ABD EL SALAM ZAHNI BEY. — *La responsabilité de l'Etat égyptien à raison de l'exercice de la puissance publique*. Paris, 1914.
- ASHMAWY. — *La procédure civile et pénale en Egypte*.
- ARMINJON. — *Situation économique et financière de l'Egypte*. Paris, 1911. — *Origine, source et nature du droit des Capitulations ottomanes, dans le Journal de droit international privé*. 1905, XXXII, pages 123 à 135, 556 à 571.
- BAHI EL DIN BARAKAT. — *Les Capitulations en Egypte*, thèse, Paris, 1912.
- BENOIT (Auguste). — *Etude sur les Capitulations entre l'Empire ottoman et la France et sur la réforme judiciaire en Egypte*. Paris, 1890.
- BONFILS (Henri). — *Manuel de droit international public*, 6^e édition. Arthur Rousseau, éditeur.
- COLIN (Auguste). — *La Justice en Egypte*.
- CROMER (Lord). — *Blue Book*, 1906.
- CROMER (Lord). — *Modern Egypt*.
- DELAWER (Aly). — *Contribution à l'étude des projets de réforme concernant la juridiction des étrangers en Egypte*. Thèse, Montpellier, 1927.

- DESJARDINS (A.). — *De l'origine des Capitulations dans l'Empire ottoman*. (Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques, Paris, 1891.)
- DU MOIRON (G.). — *Les juridictions françaises en Orient et les tribunaux internationaux en Egypte*. Alger, 1882.
- DEGUIT. — *Traité de droit constitutionnel*. 4^e édition, 1923.
- FÉRAUD-GIRAUD. — *De la juridiction française dans les Echelles du Levant*. 2^e édition, 1866. E. Thorin, libraire-éditeur.
- GELAT BEY. — *Répertoire général annoté de la Législation et de l'Administration égyptienne*. 5 volumes, 1906-1911.
- GOUDBY. — *Administration of justice for Egypt*. « Law Quarterly Review », 1907.
- HABIB ABI CHAHLA. — *Extinction des Capitulations en Turquie et dans les régions arabes*. Thèse, Paris, 1924.
- HEYLIGERS (Th.). — *L'organisation des tribunaux mixtes d'Egypte*. Recueil de cours de l'Académie de Droit international. Paris, 1928.
- HOLLAND (T.-E.). — *Elements of jurisprudence*.
- LAMBA (Henri). — *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte*. Paris, 1896, Arthur Rousseau, éditeur.
- LAMBA (Henri). — *Droit public et administratif de l'Egypte*. Le Caire, 1909.
- LAFERRIERE (Julien). — *Les Constitutions modernes*. Sirey, 1928.
- LE FUR (Louis). — *Traité général de l'Etat. Essai d'une théorie réaliste de droit public*. Paris, Sirey, 1929.
- MESSINA (S.). — *Traité de droit civil égyptien mixte*. Alexandrie, 1927.

III

MOURAD KAMEL BEY, Chargé d'affaires de la Légation de S. M. le Roi d'Egypte à La Haye. — *Etude générale sur la condition des étrangers en Egypte*. Paris, 1930.

MOYE (Marcel). — *Le droit des gens moderne*. 2^e édit., Sirey, Paris, 1928.

MILITZ. — *Manuel des Consuls*.

MILNER (Lord). — *England in Egypt*.

NIBOYET et GOULÉ. — *Textes de Droit international*. Librairie Sirey, Paris.

OSMAN FAYED. — *Les tribunaux mixtes d'Egypte*. Thèse, Paris, 1912.

PÉLISSIE DU RAUSAS. — Tome I : *Le régime des Capitulations dans l'Empire ottoman*; Tome II : *La protection civile et religieuse de l'Egypte*, 1911.

PILLET (A.). et NIBOYET (J.-P.). — *Manuel de droit international privé*. Libr. Sirey, Paris, 1924.

PRADIER-FODERÉ. — *Droit international public*.

SCOTT (H.). — *Law affecting foreigners in Egypt as the result of capitulations*. Edinburg, 1908.

SIDKY PACHA (Ismail). — *Le régime fiscal égyptien et les capitulations*. L'Egypte contemporaine, 1926, p. 81 à 92.

TIMMERMANN. — *La réforme judiciaire en Egypte et les Constitutions*.

TRAJASSE (D.-D.). — *De la réforme judiciaire en Egypte*. Paris, 1875.

TURPAUD. — *La juridiction des Consuls français*.

VALÉRY (Jules). — *Manuel de Droit international privé*. Paris, 1914.

VERCAMER. — *La juridiction mixte en Egypte et ses attributions législatives*. Bruxelles, 1911.

WATHELET et BRUNTON. — *Codes égyptiens et lois usuelles en vigueur en Egypte*. Bruxelles, 1920.

WEISS (A.). — *Traité de droit civil égyptien mixte*. Alexandrie, 1927.

WHITE IBRAHIM. — *La nouvelle constitution de l'Egypte*. Paris, 1925.

WIKTOR SUKIENNICKI. — *La Souveraineté des Etats, en Droit international moderne*. Thèse. Paris, 1927.

YEN TSINE-KEIN. — *Le régime des Capitulations jusqu'à la Conférence de la paix de 1919 et la réforme judiciaire en Chine*. Thèse. Paris, 1922.

DOCUMENTS ET AUTRES PUBLICATIONS

Documents diplomatiques relatifs aux conversations de S. E. Abd el Khalek Saroit Pacha avec Sir A. Chamberlain, en vue d'établir des bases à des négociations officielles pour la conclusion d'un traité d'alliance et d'amitié entre la Grande-Bretagne et l'Egypte. (*Livre Vert*, Le Caire, Imprimerie Nationale, 1928.)

Projet d'accord entre l'Egypte et la Grande-Bretagne pour la solution des questions pendantes entre elles. (Le Caire, Imprimerie Nationale, 1929.)

Documents diplomatiques. Egypte, 1884-1893, publiés en France, en annexes aux comptes-rendus de la Chambre des Députés.

Gazette des Tribunaux mixtes d'Egypte, 1918-1920.

L'Illustration, 23 avril 1927.

Livre Jaune pour la Conférence de Londres, en 1885.

Livre d'Or du cinquantenaire des Tribunaux de la Réforme. Alex., 1926.

PREFACE

La Juridiction est le pouvoir de *dire le droit* et de rendre la justice, c'est un attribut essentiel de la souveraineté nationale.

La souveraineté nationale est le droit, pour une nation, de vivre, de durer, de conserver son existence, son individualité, de la défendre contre toute atteinte, et de la perfectionner, de la développer. La souveraineté nationale est le pouvoir social qui découle du besoin essentiel de tout être « de persévérer dans son être ». Les lois sont l'expression de sa volonté. Le pouvoir judiciaire applique les lois et « *dit le droit* ».

Le principe de la souveraineté est dans la nation elle-même, et c'est celle-ci qui délègue au législateur le pouvoir de faire les lois nécessaires et au juge le pouvoir de les appliquer. La conséquence en est que la Juridiction, émanée de la nation, doit être concentrée tout entière dans la main de cette nation et ne peut dépendre que d'elle seule. Un peuple est maître de sa juridiction, comme de sa destinée et de ses lois; il n'est pas concevable qu'une nation commande par des lois chez un autre peuple, et par des juges rende la justice chez cet autre peuple.

En France, la Charte de 1814 porte clairement dans son article 57 :

« Toute justice émane du Roi. Elle s'administre en son nom par des juges qu'il a nommés et qu'il institue. »

Il y a des étrangers dans tous les pays. ils ne peuvent s'étonner si les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire français; la nation défend chez elle l'ordre public; elle est de même maîtresse de son sol et de ses richesses, de ses propriétés.

Les étrangers sont soumis sans réserve, pour les litiges qui éclatent en France et dans les Etats d'Occident, aux juridictions organisées par ces Etats, et même à la plupart de leurs lois. En Orient, au contraire, les capitulations ont réservé aux Occidentaux y résidant le droit d'être jugés par les consuls de leur pays d'origine, c'est-à-dire l'immunité juridictionnelle. Elles leur ont accordé aussi, par une disposition implicite que l'usage a développée, l'immunité législative, c'est-à-dire le droit d'être régis le plus souvent par les lois de leur pays d'origine, même en matière de contrats, ou de police, ou d'impôts.

Mais dans tous les cas, qu'il s'agisse de la loi française qui s'applique à des Français dans leurs rapports avec des étrangers, ou de la loi étrangère, dont les ressortissants ont demandé en France l'application, ce sont des tribunaux français qui prononcent, qui rendent la justice, qui ont le pouvoir de dire le droit, *au nom du peuple français*, et nommés par le pouvoir exécutif émanation de la

nation française. Il y a là une *unité de Juridiction*, tous les litiges sont jugés par les juges français devant les tribunaux français; la souveraineté nationale est respectée.

En Egypte, les consuls jugent leurs nationaux au criminel et pour ce qui regarde le Statut personnel; les tribunaux mixtes qui comprennent des juges étrangers jugent les différends entre étrangers et indigènes.

Nous sommes loin de la juridiction nationale, émanée pour le tout de la nation égyptienne, avec des juges tous égyptiens; l'étranger est juge en Egypte, au moins pour partie. L'idéal est pour l'Egypte comme pour les autres nations, une juridiction unique et égyptienne.

L'indépendance de l'Egypte a été déclarée en 1922. Elle va conquérir, lentement, pas à pas, la souveraineté nationale et ses attributs. L'Unité de Juridiction sera l'une de ces conquêtes.

Nous apportons à l'évolution de cette réforme notre modeste contribution.

Où en est la question? Quel est le régime actuel? Quelles sont les raisons qui l'ont fait établir? Connaissions-le bien, pour bien voir s'il doit être supprimé, ou amendé, et comment. A-t-on déjà projeté de l'amender?

Quelle serait l'organisation de la Juridiction unique, si l'Egypte pouvait appliquer pleinement les principes du droit public national, international public et international privé? Nous essaierons d'esquisser l'organisation judiciaire qui conviendrait à l'Egypte, au moins dans ses grandes lignes.

Mais, comme nous savons que le but ne peut être atteint d'un seul coup, que l'avenir doit être relié au passé par des transitions lentes, qui ne heurtent ni les traditions, ni les hommes, ni les intérêts, ni les droits acquis, nous indiquerons un régime transitoire, qui dès maintenant pourrait être réalisé. Nous trouverons de nombreuses indications dans les documents diplomatiques, dans les projets Milner, dans les auteurs et dans la doctrine.

En recueillant partout ce qui nous paraîtra bon, peut-être donnerons-nous des indications utiles pour la solution du problème de l'Unité de Juridiction, en Egypte.

Nous espérons de toutes nos forces que l'Egypte sera ce qu'elle fut dans son glorieux passé, une nation digne, grande et souveraine; c'est une ambition qu'on doit pardonner à ses fils, et qu'il est même juste et généreux d'encourager.

PREMIERE PARTIE

DU RÉGIME ACTUEL DE LA JURIDICTION EN ÉGYPTÉ

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION ACTUELLE DE LA JURIDICTION EN ÉGYPTÉ

Il est évident qu'on ne peut pas étudier la réforme judiciaire en Egypte, à moins de connaître le régime actuel d'une manière claire et précise, non point dans ses détails, comme le ferait un traité de procédure, mais dans ses grandes lignes.

Faisons donc le tableau des juridictions égyptiennes, et précisons le rôle et la compétence de chacune d'elles, de la manière la plus sommaire possible.

Il y a six ordres de juridiction en Egypte :

Les Tribunaux mixtes,

Les Tribunaux indigènes,

Les Tribunaux consulaires,

Les Tribunaux de statut personnel indigène,

Les juridictions administratives, en général par des Commissions,

Les juridictions spéciales.

« Ces juridictions coexistent sans aucun lien entre elles; dans la limite où la compétence leur est dévolue, elles ont une autorité égale et définitive, qui leur permet de se considérer chacune comme étrangère au regard des autres » (1).

(1) Lamba, Droit public et administratif de l'Égypte. Le Caire, 1909, p. 274.

I. — De la Juridiction mixte

Magistrats et auxiliaires

Les magistrats mixtes sont nommés et appointés par le gouvernement égyptien, dont la liberté est limitée.

1° Les magistrats mixtes doivent être, les uns étrangers, les autres égyptiens;

2° La proportion à observer entre l'élément étranger et l'élément égyptien est fixée par les accords internationaux et ne peut être modifiée par le gouvernement égyptien (R. O. J. 4 par. I.)

3° Les étrangers ne peuvent être appelés à ces fonctions judiciaires qu'avec l'agrément de leurs gouvernements respectifs (R. O. J. 5).

4° Les magistrats mixtes sont inamovibles (R. O. J. 19, par. 1).

I. — Cour d'Appel mixte

Il existe une Cour d'appel mixte, à Alexandrie.

Elle se compose de 16 conseillers dont 6 sont Égyptiens. Elle comprend plusieurs chambres; chacune se compose de 5 conseillers dont 3 étrangers et 2 Égyptiens.

Compétence de la Cour. — 1° Elle est le seul juge d'appel contre les jugements des tribunaux civils et de commerce, contre les ordonnances de référé, contre les jugements sommaires en matière possessoires.

2° Elle régularise la jurisprudence. L'article 416 *bis* (1) décide : « Toutes les fois que, dans l'examen d'une affaire, une des Chambres de la Cour estimera que, sur le point de droit à décider, il y contera que, sur le point de droit à décider, il y contrariété d'arrêts antérieurement rendus, ou sera d'avis de s'écarter d'une jurisprudence antérieure, elle pourra ordonner la réouverture des débats et renvoyer la cause devant la Cour entière, qui se complètera, en cas d'empêchement d'un ou de plusieurs conseillers, par des juges de première instance ». Mais la décision de la Cour n'a autorité de chose jugée que dans le litige considéré; le législateur a compté sur l'autorité morale d'une telle décision pour unifier la jurisprudence.

3° La Cour a une compétence législative que lui confère l'article 12 du Code civil mixte.

II. — Tribunaux mixtes de première instance

Trois tribunaux de première instance sont à Alexandrie, au Caire, à Mansourah.

Il y avait 32 juges étrangers et 15 Egyptiens en 1926.

Aux juridictions mixtes est adjoint un parquet; le Procureur général est étranger.

Des négociants font fonction d'assesseurs.

Les auxiliaires de la justice sont les avocats, les geffiers, les huissiers, les interprètes, les experts et les syndics.

(1) Code de procédure mixte.

Compétence des tribunaux mixtes

Les tribunaux mixtes sont compétents en matière civile ou commerciale, et en matière répressive.

A. — Compétence des tribunaux mixtes, en général.

Les tribunaux mixtes connaissent des litiges dans lesquels les parties ne sont pas de même nationalité, c'est-à-dire entre indigènes et étrangers, et entre étrangers de nationalités différentes.

La première exception extensive de la compétence mixte a rapport aux matières immobilières. « Les tribunaux mixtes connaîtront seulement des actions réelles immobilières entre indigènes et étrangers, ou entre étrangers de *même nationalité* ou de nationalité différente. » L'objet de la demande doit être un bien immeuble, et le droit invoqué par le demandeur un droit réel.

La deuxième exception extensive de la compétence mixte est la conséquence de la théorie de « l'intérêt mixte » ; les tribunaux mixtes peuvent être compétents sur un litige intéressant principalement des personnes de même nationalité, si une personnalité de nationalité différente a un intérêt dans ce litige. Il suffit même, d'après la jurisprudence, qu'une personne de nationalité différente puisse être *éventuellement* partie au procès. « L'article 9 du Code civil mixte est ainsi conçu : « Le seul fait de la constitution d'une hypothèque en faveur d'un étranger sur les biens immeubles, quels que

soient le possesseur et le propriétaire, rendra ces tribunaux compétents pour statuer sur la validité de l'hypothèque et sur toutes ses conséquences jusque et y compris la vente forcée de l'immeuble et la distribution du prix ».

Echappent aux tribunaux mixtes, les matières de statut personnel, c'est-à-dire *de capacité, d'état, de dévolution successorale, « ab intestat » ou testamentaire*.

Echappent également aux Tribunaux mixtes, les agents diplomatiques et consulaires, leurs familles et les *cavvas* (agents d'exécution des consulats), et encore les établissements religieux ou d'instruction placés sous le protectorat d'une puissance.

Echappent également aux Tribunaux mixtes, les *actes d'administration* et les actes de souveraineté; ils ne seraient compétents que pour indemnité et dommages-intérêts.

II. — De la Juridiction indigène

Les Tribunaux indigènes, dégagés de toute idée religieuse, ont été réorganisés le 14 juin 1883; pour tous les Egyptiens, ils sont la juridiction de droit commun.

La juridiction indigène comprend :

- a) *Deux Cours d'appel* au Caire et à Assiout;
- b) *Les Cours d'assises* siégeant dans les dix villes, où sont établis les Tribunaux de première instance;
- c) *Dix tribunaux de première instance ou de centre*;

d) Quarante-quatre tribunaux de justice sommaire, établis dans le ressort des tribunaux de première instance;

e) Deux tribunaux de contraventions au Caire et à Alexandrie, connaissant, uniquement et à l'exclusion des tribunaux de justice sommaire, de toutes les contraventions commises dans ces deux villes;

f) Cent sept tribunaux de Markaz et rôles spéciaux. Dans les localités où siègent des tribunaux sommaires, il n'est pas établi de tribunaux de Markaz, les affaires pénales de nature à être portées devant ces derniers, sont inscrites sur des rôles spéciaux qui sont régis par les mêmes règles que les Tribunaux de Markaz eux-mêmes. (CF art. 12, loi n° 8 de 1904.)

g) Deux tribunaux de jeunes délinquants, au Caire et à Alexandrie;

h) La juridiction des Omdehs.

La langue arabe est la langue judiciaire; les parties peuvent accompagner leurs actes et conclusions, d'une traduction.

Les magistrats sont tous Egyptiens.

Compétence des Tribunaux indigènes

Ils connaissent de toutes les contestations en matière civile et commerciale *entre indigènes*;

Ils connaissent des contraventions, délits et crimes *commis par les indigènes*, en matière pénale.

Sans pouvoir statuer sur la propriété du domai-

ne public, ni interpréter une mesure administrative, ni en arrêter l'exécution, ils sont compétents pour connaître, en matière civile ou commerciale, de toutes contestations mobilières ou immobilières *entre les particuliers indigènes et l'Etat*, et de toute action en responsabilité civile intentée contre l'Etat à raison des mesures administratives prises en violation des lois ou décrets.

1. — Cours d'Appel Indigènes

Les deux Cours d'appel indigènes connaissent de l'appel des affaires jugées en premier ressort par les tribunaux de première instance, — de l'appel des décisions des Méglis Hasby, — et de certaines réclamations à propos des élections.

Les deux Cours siègent au Caire et à Assiout, elles comptent 38 conseillers, tous indigènes, six sont à Assiout.

La Cour d'appel indigène du Caire statue dans certains cas comme Cour de cassation ; elle est alors composée de cinq membres.

2. — Cours d'Assises

Les Cours d'Assises jugent les faits qualifiés crimes, à l'exception de ceux déferés à des juridictions spéciales.

La Cour d'Assise se compose de trois conseillers à la Cour d'appel. Toute affaire criminelle est examinée par un juge de renvoi, avant d'être portée devant la Cour d'assises.

3. — Tribunaux de première Instance ou du Centre

Ils sont composés de trois juges.

Le tribunal indigène de première instance connaît :

En premier ressort, de toutes les affaires civiles ou commerciales autres que celles qui sont déférées au tribunal de justice sommaire.

En appel, 1° des jugements rendus par le tribunal de justice sommaire dans certains cas;

2° des jugements rendus par le tribunal de justice sommaire sur la compétence;

3° des jugements rendus par les tribunaux de justice sommaire qui auraient statué contrairement à d'autres jugements précédemment rendus;

4° des appels des jugements rendus par les tribunaux de justice sommaire et de markaz, en matière conventionnelle et correctionnelle.

4. — Tribunaux de Justice sommaire

Le jugement est rendu par un juge unique.

Le tribunal sommaire statue :

En dernier ressort, sur toutes les actions civiles et commerciales dont la valeur n'excède pas P. T. 4.000, et à charge d'appel jusqu'à P. T. 25.000. Toutefois, en matière réelle immobilière, il ne statue, en dernier ressort, que sur les actions dont la valeur ne dépasse pas P. T. 1.000.

En dernier ressort, jusqu'à P. T. 4.000, et à *charge d'appel*, à quelque montant que s'élève la demande :

1. Sur certaines actions qui naissent des contrats de location;
2. Sur des actions pour dommages aux champs, pour l'usage des eaux, pour des gages et salaires;
3. Sur les actions possessoires;
4. Sur les actions en dommages-intérêts, pour délits ou contraventions rentrant dans la compétence de la justice sommaire.

En dernier ressort, dans tous les cas où la loi le permet, ou, si les parties y consentent, sur toutes les contestations qui lui sont déférées volontairement par les parties.

Il statue *en Référé*.

Le tribunal de justice sommaire est compétent, *en matière pénale*, pour tous les délits et contraventions prévus par le Code pénal et par les lois et décrets spéciaux, à l'exception de ceux qui sont nominativement soumis à une juridiction spéciale, et à l'exception des contraventions pour lesquelles les tribunaux de Markaz ont une compétence exclusive.

5. — Tribunaux de Markas

Le tribunal de Markaz se compose d'un juge unique.

Compétence civile. — Le Ministre de la justice peut, par arrêté, conférer compétence aux tribunaux de Markaz en matière civile et commerciale;

elle ne peut dépasser celle des juges sommaires statuant en dernier ressort.

Compétence pénale. — Le tribunal de Markaz connaît des contraventions et des délits spéciaux, que mentionne l'annexe de la loi sur les Markaz (loi du 14 février 1904).

6. --- Juridiction des Omdehs

Les Omdehs des villages jugent en droit et en équité, ils sont désignés par la Commission provinciale.

Compétence civile. — Ils connaissent des contestations personnelles et mobilières dont le montant ne dépasse pas P. T. 100, entre habitants d'un même village ou de différents villages, placés sous la juridiction d'un même omdeh.

Compétence pénale. — Ils ont le droit de punir certains faits d'une amende de P. T. 15 ou d'un emprisonnement qui ne dépasse pas 24 heures.

III. — De la Juridiction consulaire

« En Egypte, la juridiction des consuls ne s'exerce plus que dans trois circonstances : 1° s'il y a une question de *Statut personnel* à trancher concernant un de leurs ressortissants; 2° si deux de leurs ressortissants ont un procès à vider *entre eux*, sauf si l'objet du litige est une question immobilière, 3° si un de leurs ressortissants a commis un *crime* ou *délit* » (1).

(1) Lamba, Droit public et administratif, p. 317.

Le tribunal consulaire se compose du consul, président, et de deux assesseurs, notables, de sa nationalité. Il juge en première instance; l'appel est porté devant une Cour de la Métropole.

L'article 4 du Code civil mixte lui réserve « les questions relatives à l'état et à la capacité des personnes, au statut matrimonial, aux droits de succession naturelle ou testamentaire, aux tutelles et curatelles ».

Pour l'exécution des sentences, le consul s'adresse à l'autorité locale; dans certains cas, les tribunaux mixtes peuvent revêtir les sentences consulaires de la formule exécutoire.

Les consuls connaissent de tous les crimes et délits commis par leurs nationaux et leur appliquent les peines de leur pays d'origine. Ils ne connaissent pas des contraventions, ni des délits commis dans des faillites mixtes, ni des atteintes portées par ou contre les membres des tribunaux mixtes ou à l'organisation de la réforme judiciaire.

Si le fait incriminé est un délit, le tribunal consulaire le juge, avec appel possible devant une Cour de la Métropole; si le fait est un crime, le tribunal consulaire envoie l'inculpé devant une Cour de la Métropole.

Les Anglais et les Grecs ont une organisation qui leur est propre; ce ne sont pas leurs consuls qui rendent la justice, mais des sortes de tribunaux anglais et grecs.

IV. — De la Juridiction de statut Personnel indigène

A. Pour les Musulmans

La juridiction de statut personnel est le Mehkémeh, réorganisé par le décret du 27 mai 1897.

Il y a un Mehkémeh suprême, composé d'un président, d'un naïb, vice-président, et de trois membres au moins.

Il y a huit Mehkemehs de première instance, composés chacun d'un président, d'un naïb vice-président, et de sept cadis au moins comme membres.

Il y a des Mehkémets sommaires, dans quelques villes et dans les Markaz.

Leur compétence est calquée sur la compétence des tribunaux indigènes de même degré, mais elle ne s'applique qu'au statut personnel.

Les cadis sortent de l'Ecole des cadis, où ils reçoivent un diplôme de spécialisation en droit musulman.

Il y a des avocats spéciaux auprès des Mehkémehs.

B. Pour tous les Égyptiens, *quelle que soit leur religion. Les Maglis Hasby*

Il y a un Maglis Hasby supérieur, des Maglis de Moudirieh, et des Maglis de Markaz.

Les Maglis Hasby se composent de juges des tribunaux indigènes, de cadis, de notables. Le cadi est remplacé par un autre membre de la confession

religieuse du justiciable, lorsque ce dernier n'est pas musulman.

C'est une juridiction civile, sans caractère religieux.

Les Maglis Hasby s'occupent des questions de tutelle, et sont compétents à l'égard de toutes personnes domiciliées en Egypte, sans distinction de religion, ni de nationalité, exception faite pour les sujets capitulaires, bien entendu.

G. Les Patriarcats

Pour les Egyptiens non musulmans

Tous les patriarcats sans distinction ont juridiction (patriarcats chrétiens, rabbinate.....).

Voici les trois articles du Hatt Hamayoun (18 février 1856), qui fixent la compétence des communautés non musulmanes. Art. 16 : « Toutes les affaires commerciales et criminelles qui surviendront entre des musulmans et des sujets chrétiens ou autres non musulmans, ou bien entre sujets chrétiens ou autres, non musulmans, de rites différents, seront déferés à des tribunaux mixtes.

Art. 17. — Les procès ayant trait aux affaires civiles seront jugés d'après la loi religieuse et les règlements...

Art. 18. — Les procès spéciaux tels que successions, soit entre deux chrétiens, soit entre deux sujets non musulmans, pourront, à la demande des parties, être renvoyés devant les patriarches, les

chefs de communautés, et les conseils des dites communautés, pour y être jugés.

Il n'est pas inutile de rappeler le nombre des communautés non musulmanes, qui fleurissent en Egypte et qui sont : la Grecque Orthodoxe, la Grecque Catholique, l'Arménienne Grégorienne, l'Arménienne Catholique, la Copte Orthodoxe, la Copte Catholique, la Maronite, la Syrienne Catholique, la Chaldéenne Catholique, la Protestante Indigène et la Communauté Israélite.

V. -- De la Juridiction administrative

Certaines Commissions administratives jugent les infractions en matière d'impôt, d'irrigation, de douanes.

Impôts. — Les tribunaux civils ne connaissent pas des contestations que peut soulever le recouvrement des impôts.

Un décret du 25 mars 1880 organise une procédure par les agents des Moudiriehs.

Douanes. — La contrebande est jugée par une commission douanière composée du directeur et de trois ou quatre employés principaux de cette Administration. Relèvent également de cette Commission les infractions aux règlements sur les tabacs et les tombacs.

Routes agricoles. — Le moudir inflige les amendes pour infractions à la police des routes agricoles.

Sauterelles. — Une Commission spéciale punit les personnes qui, requises pour destruction de sauterelles, refusent leur concours.

Digues et canaux. — Une Commission administrative juge les infractions aux règlements. Un pourvoi est possible devant un Comité spécial, qui siège au Ministère de l'Intérieur.

Crue du Nil. — Une Commission administrative punit les infractions aux règlements sur la réquisition des personnes et sur la protection et le gardiennage des digues pendant la crue du Nil.

Il existe peut-être d'autres juridictions administratives; en Egypte, comme à peu près dans tous les pays, on trouve cette poussière de tribunaux, cet émiettement de juridiction, que les circonstances expliquent et justifient.

VI. — Juridictions spéciales

Armée d'occupation

Un tribunal spécial, composé du Ministre de la justice, du Conseiller judiciaire, d'un Conseiller anglais de la Cour d'appel indigène, du « Juge avocat officiel » de l'armée d'occupation, du Président du tribunal du Caire et d'Alexandrie, juge dans certains cas exceptionnels, appréciés par le commandant de l'armée d'occupation, les crimes et délits commis par des indigènes contre des officiers, soldats, marins anglais. Ce tribunal siège dans la localité où le crime a été commis (dans les

autres cas, les tribunaux indigènes sont compétents).

El Ariche — El Kosseir — Les Oasis — Siwa. — Il existe dans ces districts des tribunaux spéciaux, pour affaires civiles et commerciales, pour affaires pénales, dans certaines conditions.

Répression de la Traite

Tribunal spécial. — Les infractions à la loi sur l'esclavage sont déférées à un tribunal composé de cinq conseillers de la Cour d'appel indigène, dont deux au moins doivent être Européens.

Conseil de guerre. — Les infractions à la loi sur l'esclavage sont jugées aussi par un Conseil de guerre composé de cinq officiers de l'armée égyptienne, quand elles ont été commises dans les ports et sur les côtes de la mer Rouge et dans quelques autres régions.

Citons pour mémoire une autre juridiction.

Du Conseil de la Cour

Ce Conseil a été organisé par la loi n° 25 du 1^{er} juin 1922, portant règlement du Statut de la famille royale.

Le Conseil de la Cour exclut la compétence des Mehkémehs et des Maglis Hasby.

Le Conseil est compétent pour assister le Roi dans l'exercice de son autorité familiale.

Que l'on dise maintenant si des justiciables peuvent s'y reconnaître, dans ce dédale de juridictions et de compétences!

La situation est devenue intolérable.

CHAPITRE II

LES RAISONS DU RÉGIME ACTUEL ET LES CAPITULATIONS

Comment expliquer cette multiplicité de juridictions? En Egypte, outre la compétence, que règlent la matière et le lieu, il existe encore la compétence, qui découle de la nationalité; il y a une juridiction pour nationaux égyptiens, et une juridiction pour étrangers; on peut dire que l'Egypte juge en Egypte, et que les nations étrangères jugent en Egypte, elles aussi. L'Egypte n'est donc pas la maîtresse chez elle? Le roi ne « dit donc pas le droit » à tous ceux qui habitent le territoire?

C'est vrai; l'Egypte n'est pas maîtresse chez elle; elle compte avec les capitulations, avec les droits reconnus chez elle aux étrangers, droits que les Puissances font respecter pour leurs ressortissants.

Ces Capitulations remontent à une époque lointaine. Les Italiens venaient pour affaires de commerce en Egypte dès le haut moyen âge, et, en 1073, le Sultan Salah ed Dine traite avec les Pisans et leur garantit, en plus de la liberté du commerce, la liberté du culte et le droit de séjourner sur son territoire, le droit à un funduk, à une église et à un bain; il donne l'ordre à ses agents de ne pas inter-

venir dans les contestations qui s'élèvent entre ces commerçants, à moins qu'ils n'y consentent de leur propre volonté.

Depuis ce temps-là, les Capitulations se sont enracinées si profondément, que rien n'a pu jusqu'ici les ébranler et les anéantir.

Il ne s'agit pas ici de faire l'histoire des Capitulations; ce qui nous intéresse, c'est de connaître les raisons, pour lesquelles elles se sont établies; elles ont eu une raison d'être; l'ont-elles encore? Elles ont été une exigence de la nature des choses et des circonstances; sont-elles encore nécessaires, même simplement utiles? Elles sont abrogées *en fait*, si leur raison d'être n'existe plus : pourquoi maintenir un édifice en ruines, qui gêne, que l'on maudit, si cet édifice n'est plus bon à rien, et n'abrite plus rien ni personne? C'est de ce point de vue qu'il faut ici parler des Capitulations.

Il fut un temps où les nationaux seuls avaient des droits sur un territoire déterminé; à Rome, les étrangers furent longtemps, comme des chiens errants, les esclaves des citoyens romains, qui, leur mettant la main sur l'épaule, disaient : « Celui-ci est à moi. » Pour les étrangers, ni droits, ni justice. Mais la nature humaine ne peut pas être à ce point méconnue et foulée aux pieds; étrangers et esclaves virent leur condition changer, et lentement se rapprocher de celle des hommes libres et citoyens. Le commerce avait surtout des exigences, il fallut accorder une certaine capacité aux étrangers et aux esclaves, et un préteur pérégrin, pour faire respecter les droits des premiers. Le citoyen d'un

pays, a, pour commencer, tout pris pour lui sur son territoire; les étrangers étaient autant dire des ennemis. Nul doute, en Egypte, il en fut comme ailleurs. En France, n'est-ce pas dans les premières années du XIX^e siècle que disparut le droit d'aubaine du Code civil? Dans la plupart des pays, dits civilisés, n'y a-t-il pas des droits, civils et commerciaux, qui sont réservés seulement aux citoyens, aux nationaux? La patrie coûtait cher aux soldats romains; ils entendaient bien qu'elle fût à eux.

Est-ce là l'esprit actuel de l'Egypte? Hélas! les étrangers semblent souvent des privilégiés au regard des nationaux. Les Capitulations ont habitué les Egyptiens à ne pas séparer de leurs intérêts propres, les intérêts des étrangers, qui sont partie intégrale du pays, qui détiennent banques, commerce, industrie, professions libérales... Nulle part l'étranger n'est autant chez lui qu'en Egypte. Et que l'on ne croie pas que cette conception large des droits des étrangers disparaîtrait, si les Capitulations disparaissaient!

Les Capitulations sont les mœurs de l'Egypte : les usages, les idées, les contrats, les faits juridiques, politiques, sociaux que l'influence étrangère a créés, sont le fond du pays et la mentalité de la nation. Suez est international et l'eau du Nil nous est disputée; nous ne demandons qu'à retrouver nos droits égyptiens, et nous ne songeons guère à contester les droits des étrangers. Et que personne n'oublie que nous n'avons pas d'armée!

L'étranger n'avait primitivement pas de droits sur le sol d'une autre nation; alors, il emportait

partout les siens avec lui; ceux qu'il tenait de sa naissance et de sa longue résidence dans sa patrie, sur le sol étranger il entendait bien faire valoir ses droits devant les juges de sa nation à lui. « Entre la juridiction et la législation il y a indivisibilité, le droit de juger ayant la même origine que la loi, et n'ayant d'autre but et d'autre raison d'être que de garantir le respect dû à la loi. Aussi, les Européens, qui n'étaient justiciables que de juridictions étrangères, n'étaient soumis qu'aux lois étrangères de ces mêmes juridictions; il n'y avait donc pas à leur appliquer les lois égyptiennes. Corollaire forcé entre l'immunité législative et l'immunité judiciaire » (1).

Y a-t-il encore aujourd'hui cette indivisibilité de la juridiction et de la législation, si étroite, si forte, que l'on ne puisse protéger la personnalité des lois, — quand elle a lieu — par d'autres moyens que par une juridiction propre étrangère? Les tribunaux nationaux, dans tous les pays, n'appliquent-ils pas le principe de la personnalité des lois, quand c'est le droit et la justice, par exemple en cas de statut personnel?

Pour un Américain, le tribunal français, qui le juge, est étranger, mais la loi qu'il lui applique est la sienne, la loi américaine.

Les tribunaux égyptiens ne sont pas incapables d'en faire autant, et leur justice ne sera pas différente de celle du consul.

(1) Péliissié du Rausas. Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman, t. 2, p. 251.

Autrefois, la juridiction fut souvent confessionnelle, en Egypte comme ailleurs ; est-elle encore confessionnelle en Egypte ? Non, les tribunaux indigènes, comme les tribunaux mixtes sont laïques, détachés de toute préoccupation religieuse ; les lois européennes sont laïques, elles ne règlent pas les croyances, le for intérieur, nos tribunaux conviennent aux Européens. Et l’Egypte tend de plus à renforcer sa juridiction laïque, et à y faire rentrer tout ce qui n’est rigoureusement religieux. M. du Rausas a bien mis en relief ce caractère d’une Juridiction confessionnelle qui a disparu (1).

« Lorsque les premières capitulations ont été conclues, dit-il, le droit officiel de l’Empire ottoman était un *droit musulman*, c’est-à-dire un droit religieux ; l’étranger, le non musulman, est en dehors de la religion. La loi civile, qui est en même temps la loi religieuse, ne peut ni ne veut le protéger ; le droit étant un bienfait de la religion, les croyants seuls peuvent y participer, mais l’étranger ne pouvait pas toujours rester l’ennemi : fatalement le moment devait venir de lui ouvrir l’accès de la vie juridique, lorsque les intérêts du commerce et les exigences de la politique imposent le règlement de la situation légale de l’étranger. La loi musulmane n’a pas été faite pour l’étranger, puisqu’il est non musulman, il faut donc qu’il reste soumis à sa propre loi. La loi musulmane ne peut ni le protéger, ni le juger, ni le punir, puisqu’elle ne protège, ne juge et ne punit que les musulmans :

(1) Pélissié du Rausas. Le régime des Capitulations dans l’Empire Ottoman t. 1, p. 20.

il faut donc qu'il soit protégé, jugé et puni par sa propre loi. En d'autres termes, l'étranger résidant ou voyageant dans l'Empire Ottoman, reste soumis à sa loi personnelle, parce que le droit de l'Empire ottoman étant un droit religieux, ne peut pas lui être appliqué. Les Capitulations nous apparaissent ainsi comme l'expression positive, dans le domaine des faits internationaux, du système de la personnalité des lois ».

La différence entre « nationaux » et « étrangers » ne tend-elle pas à disparaître? L'opposition entre l'un et l'autre suppose-t-elle, pour l'un, le besoin de se défendre contre l'autre? Une uniformité profonde ne s'insinue-t-elle pas lentement à travers les institutions politiques, sociales, à travers la législation qui devient universelle et objective? Les hommes sont-ils encore séparés les uns des autres en nature, en habitudes, en droits? L'Egypte n'est-elle pas aujourd'hui sous le régime de la Monarchie constitutionnelle, comme l'Angleterre et la Belgique? Les Républiques sont-elles si différentes des Monarchies, et leur Constitution n'est-elle pas parfois plus autocratique que celle des Monarchies? L'Egypte n'est-elle pas en train de modifier certaines de ses lois sociales, par exemple sur le mariage? A-t-elle jamais refusé d'organiser la défense contre la traite, contre les épidémies, contre les stupéfiants.....?

L'Egypte n'a rien qui l'isole, au milieu des autres nations, elle est comme les autres. Avec les autres Etats, elle est contre la guerre, contre l'intolérance; les principes de sa Constitution sont ceux

de la Déclaration des droits de l'homme, en 1789. Quelle raison aurait-on donc de la traiter d'une manière autre que les autres nations? Sans doute, nous conserverons notre individualité et notre nationalité dans nos mœurs, dans nos croyances, dans nos institutions sociales; les autres nations en font autant, c'est leur raison d'être, la raison d'être une nation spéciale, distincte des autres, mais la question est de savoir si notre individualité gêne nos relations internationales, si elle nous gêne dans notre effort vers une *humanité objective*, c'est-à-dire vers l'humanité universelle, qui partout se retrouve avec la même nature, les mêmes besoins, et qui partout se conduit sur des règles universelles, que tous les peuples respectent; sommes-nous trop Egyptiens, pour ne pas être des hommes comme les autres et de relations faciles avec les autres? Nos Codes sont d'inspiration française; reproche-t-on à la France de ne pas incarner le respect des droits essentiels et communs de tous les hommes et de tous les peuples? En tous cas, dans nul pays au monde, la tolérance et le respect des croyances ne sont plus grands et plus naturels qu'en Egypte.

Les Capitulations sont supprimées partout, excepté en Egypte. Qu'on se reporte au traité de Versailles, art. 147 à 150, au Traité de Saint-Germain, articles 102 à 105, au Traité de Trianon, art. 86 à 89, au Traité de Neuilly, article 63. La Chine, la Perse ont déclaré ne plus les connaître. En Egypte, elles tomberont comme un fruit mûr, elles sont devenues inutiles. Elles ne tomberont pas par l'effet de la guerre, ou par la secousse brutale et révolu-

tionnaire de la force, qui renie le passé; elles tomberont, parce que la civilisation égyptienne leur a enlevé leur raison d'être.

En 1874, les Parlements des Puissances capitulaires avaient voté le transfert de la juridiction de leurs consuls aux tribunaux mixtes.

A la Chambre italienne la loi fut votée à la suite d'un rapport remarquable de M. Mancini, dont nous extrayons le passage suivant : « Personne ne niera qu'à juger les Capitulations, d'après les règles de la raison, elles représentent une institution judiciaire, qui déroge aux vrais principes de justice internationale; qu'elles constituent une relique des réglementations grossières du moyen âge; qu'elles sont une offense permanente à l'indépendance nationale des peuples auxquels appartient la souveraineté territoriale dans leurs pays respectifs, qu'elles forment enfin un état de choses incompatible avec l'application pleine et entière du droit des gens. C'en est assez pour conclure qu'on ne peut jamais attribuer à des institutions de ce genre qu'une légitimité temporaire et transitoire, selon la nature de toutes les exceptions et limitations privilégiées aux règles générales et éternelles du droit, et que leur légitimité est subordonnée à la continuation, au maintien des nécessités spéciales qui leur ont donné naissance. » Rapport de M. Mancini à la Commission de la Chambre des députés d'Italie en 1875 (1).

Nous sommes en 1930; que les lois générales et éternelles du droit reprennent leur autorité et leur

(1) Voir Recueil des traités de la Porte Ottomane, par Testa t. 8, p. 564.

empire, l'exception est sans intérêt et ne se justifie que pour un temps; elle est aujourd'hui un anachronisme, une chose en contradiction avec son milieu, une vieillerie qu'il faudrait étayer et soutenir, pour la maintenir encore quelques années. Il est plus raisonnable de laisser s'écrouler cette ruine, et de rebâtir un édifice, qui conviendra à notre temps et à l'état de la civilisation. Dans toutes ses négociations avec l'Egypte, l'Angleterre n'a cessé de répéter cette formule vraie : « S. M. Britannique prend l'engagement d'employer toute son influence auprès des Puissances capitulaires pour obtenir la modification du régime capitulaire existant actuellement en Egypte, *de façon à le rendre plus conforme à l'esprit du temps et à l'état actuel de l'Egypte* ». Art. 7 du contre-projet britannique de 1927 et dans le projet Henderson du 3 août 1929.

Il est probable que les Puissances capitulaires entendront la voix de l'Egypte et de l'Angleterre, et trouveront, pour la défense de leurs ressortissants, des moyens plus dignes de l'Egypte, plus respectueux du droit des gens, plus soucieux de la souveraineté nationale, que cette juridiction par l'étranger sur le sol de l'Egypte. Les droits des étrangers ne sont-ils pas bien protégés dans tous les pays qui ont des tribunaux nationaux et l'unité de juridiction?

CHAPITRE III

INCONVÉNIENTS DE LA MULTIPLICITÉ DE JURIDICTIONS

Ce régime de tribunaux à la fois étrangers et nationaux sur le sol de l'Égypte, excite depuis longtemps déjà le mécontentement des Égyptiens.

Ils font à ce régime de grand reproches et bien mérités. *Il énerve l'action gouvernementale*, qui ne peut atteindre parfois les pires malfaiteurs qu'à travers la juridiction de leurs consuls; les exemples de ces criminels impunis ou insaisissables ne sont pas rares. Ce régime *nuit à la dignité du gouvernement*, qui se trouve humilié par l'obligation où il est de demander l'assistance des consuls et de leurs Etats, et plus encore par cette idée qu'il n'est pas le maître chez lui et qu'on le regarde comme inférieur à sa tâche de défenseur de la sécurité et de l'ordre public. Les Capitulations ne sont-elles pas supprimées partout ailleurs? Ce régime de faveur pour des forts, qui s'appuient sur leurs consuls, n'est-il pas d'ailleurs un régime de défaveur pour les faibles, qui sont gênés dans la défense de leurs intérêts les plus respectables?

Au point de vue judiciaire, la co-existence de quatre espèces de tribunaux ne peut engendrer que le désordre. Les tribunaux mixtes et les tribunaux

indigènes ne s'occupent que des biens, et non du Statut personnel, donc ils ignorent les tribunaux de Statut personnel, consulaires ou indigènes. Les tribunaux indigènes ne reconnaissent pas la force de la chose jugée aux sentences des tribunaux mixtes, et ces derniers, d'après la jurisprudence de la Cour d'appel mixte, « ne sont pas liés par ce qui peut avoir été jugé par les tribunaux indigènes ou par toute autre autorité rendant justice en Egypte, et ces décisions ne peuvent leur servir que comme éléments d'appréciation ».

Voici des exemples précis de conflits entre les tribunaux.

Les tribunaux mixtes interprètent le mot « étranger » dans un sens large, « celui qui n'est pas indigène ». Les tribunaux indigènes interprètent le mot « étranger » dans un sens strict, et le mot « indigène » dans le sens large. Sont regardés comme indigènes devant les tribunaux indigènes et comme étrangers devant les tribunaux mixtes, les ressortissants des Etats américains indépendants, sauf les Etats-Unis, ceux des Etats africains, asiatiques, les Suisses et le Heimatlos, c'est-à-dire les personnes sans nationalité,

Autre exemple. « Le Ministre des Affaires étrangères égyptien considère les Capitulations comme dénoncées à l'égard de la Russie, depuis la décision du Conseil des Ministres du 6 octobre 1923. Il en résulte, semble-t-il, que les Tribunaux indigènes doivent traiter les Russes comme indigènes, mais cette jurisprudence n'est pas suivie par les tribunaux mixtes, parce que cette dénonciation à

l'égard de la Russie n'a pas fait l'objet d'un accord international ».

Autre difficulté. « Pour les litiges entre Russes, le tribunal consulaire russe (organisé par le régime tsariste) a continué de fonctionner en fait avec quelques modifications, et les tribunaux mixtes se considèrent, comme étant toujours incompétents pour statuer sur ces litiges, même en vertu d'un accord des parties » (1).

Voici encore un exemple des difficultés, que peut créer une juridiction spéciale pour étrangers. On sait l'importance des digues et canaux pour l'Égypte; leur réglementation est très rigoureusement établie. Un décret du 22 février 1894 contient des dispositions importantes sur le passage des eaux à travers les terres d'autrui, sur l'échange des rigoles, sur la création de prises d'eau, sur l'installation de machines élévatoires sur les canaux, à la construction de drains. Il serait utile que toutes les contestations fussent jugées vite et par les autorités compétentes. Pas du tout; en ce qui concerne les propriétaires ruraux, la Cour d'Alexandrie a jugé que le décret de février 1894 n'était pas obligatoire pour eux, faute d'avoir été soumis à l'appréciation des Puissances contractantes de la Réforme judiciaire; il ne règle donc que les rapports entre indigènes et non ceux entre étrangers, ou entre étrangers et indigènes. (Arrêt 26 avril 1906.)

Les complications sont sans fin; citons le cas, par exemple, des établissements pieux musulmans.

(1) El Sayed et Desserteaux, op. cit., p. 61.

Le législateur soustrait à la compétence des juridictions mixtes les litiges immobiliers entre parties de nationalités différentes quand le défendeur est un établissement pieux musulman, c'est-à-dire le gérant d'un wakf. La loi dans ce cas donne compétence aux Mehkémehs, « mais elle exige pourtant pour cela que l'action intentée par l'étranger contre l'Etablissement pieux ait pour objet la revendication d'un immeuble possédé par cet établissement, et réserve aux tribunaux mixtes le droit de statuer sur toute demande intentée au sujet de la question de possession légale de l'immeuble, quelque soit le demandeur ou le défendeur. La loi ne donnant compétence aux Mehkémehs que quand l'établissement pieux est défendeur, les tribunaux mixtes restent toujours compétents sur la solution du litige, dans le cas où l'établissement est demandeur » (1).

La compétence criminelle des tribunaux consulaires est plus vivement critiquée encore que les conflits, les lenteurs, les complications auxquelles donne lieu la multiplicité de juridictions civiles.

« M. William bey Makram, avocat, député, le 11 janvier 1927, interpellait le Ministre de la Justice sur la politique du gouvernement, en ce qui concerne la compétence criminelle des Juridictions consulaires en Egypte. Il s'est longuement expliqué sur les vices du régime capitulaire. Son désir était de faire attribuer la connaissance des affaires criminelles aux Tribunaux indigènes. M. le Ministre de la Justice a répondu, qu'en l'espèce, le Gouverne-

(1) El Sayed et Desserteaux, *op cit.*, p. 66.

ment comptait, au contraire, sur les Tribunaux mixtes. » (Aly Delawer Cont. à l'étude des projets. p. 186.)

La réponse du Ministre ne pouvait être autre, tant que les Capitulations seront l'objet des tractations diplomatiques.

Nous n'avons cité que quelques exemples de difficultés, parce qu'il est inutile de décrire une situation que tout le monde connaît. On aura beau faire des réformes transitoires, comme celle de 1876, ou celles qui sont à l'étude aujourd'hui; on aura beau célébrer les Juridictions mixtes, pour leur science, leur compétence, leur justice, elles ont du mérite, certes, mais elles luttent contre des difficultés que l'unité de juridiction ne connaîtrait même plus,

CHAPITRE IV

PROJETS DE RÉFORMES EN 1907 ET EN 1918

Ces inconvénients politiques et judiciaires, ces vexations, pourrait-on dire, ont suggéré aux honnêtes gens de tous les pays l'idée de refaire l'organisation judiciaire de l'Égypte.

Projet Cromer 1907

Lord Cromer, pendant son séjour en Égypte, se préoccupa vivement de cette question des Capitulations au point de vue de l'organisation de la justice.

Nous avons sous les yeux le rapport annuel qu'il transmet à sir Grey, en 1907, sur le Progrès des Différents services administratifs du Gouvernement égyptien, durant l'année 1906. Analysons-le.

La partie 5 de ce rapport, pages 12 à 33, est consacrée aux Capitulations.

Dans son rapport annuel, dès 1904, Lord Cromer appuyait sur l'opportunité de modifier le Régime des Capitulations. Dans le Rapport de 1905, il esquissait les grandes lignes de son projet, et il con-

vait le public à les discuter. Le principe d'un changement fut admis par la Chambre Britannique de commerce d'Alexandrie, et par l'ordre des Avocats d'Alexandrie et du Caire, il fut repoussé par la Chambre de Commerce Internationale du Caire.

Il est facile de deviner que ces deux dernières collectivités sont attachées aux garanties actuelles qui protègent les étrangers en Egypte. Dès maintenant, retenons la nécessité d'une période de transition, qui ménagerait leurs vœux.

Du projet de Lord Cromer, nous n'aurons pas grand'chose à tirer pour notre étude, car « Ce qui s'impose, à mon avis, écrit-il, ce n'est point une réforme de l'appareil judiciaire, mais plutôt une réforme de l'appareil législatif; s'il a été question d'une réforme judiciaire d'une certaine importance, c'est seulement dans la nécessité où celle-ci se présente comme le corollaire nécessaire de l'introduction d'un appareil législatif renouvelé. »

Or, ce que nous étudions, c'est le moyen d'atteindre l'unité de Juridiction, quelle proposition Lord Cromer fait-il sur ce point?

Dans son rapport, il résume avec bonheur et précision les droits et les garanties qu'il faut maintenir aux étrangers, sauf à les sauvegarder par des moyens nouveaux.

« Premièrement, toutes contestations d'ordre civil ou commercial, entre Européens et Egyptiens, ou entre Européens de nationalités différentes (indépendamment des questions de statut personnel), ainsi que toutes contestations immobilières entre Européens et Indigènes, ou entre Européens de

même nationalité ou de nationalités différentes, sont du ressort des tribunaux mixtes.

Deuxièmement, toutes accusations criminelles contre Européens, à l'exception d'un petit nombre qui ont été placées sous la compétence des tribunaux mixtes, sont du ressort des tribunaux consulaires, qui les jugent d'après leurs lois nationales respectives. »

Citons pour mémoire seulement le « Troisièmement » : « Nulle visite domiciliaire, sauf quand elle résulte d'une procédure criminelle comprise dans la compétence des tribunaux mixtes, ne peut avoir lieu dans la maison d'un Européen sans le consentement préalable de son représentant consulaire ».

Citons encore pour mémoire, ce qui intéresse les Capitulations et très peu notre question judiciaire, le « quatrième » de Lord Cromer : « Nulle contribution directe ne peut être imposée aux Européens sans le consentement de toutes les Puissances ».

Lord Cromer propose, sur le premier point, l'établissement en Egypte de *Tribunaux d'un caractère essentiellement international*, institution qui rappellerait les Tribunaux mixtes actuels, sans l'obligation du renouvellement quinquennal de leurs pouvoirs. Dans ces Tribunaux internationaux, nul changement dans leur composition ne serait possible qu'en vertu d'une décision d'un Conseil législatif qui serait lui-même international.

Lord Cromer conclut : « Il m'apparaît, quant à moi, qu'il serait plus juste de dire que le projet suppose la perpétuation indéfinie du système judi-

ciaire, connu généralement sous la dénomination de « Tribunaux mixtes ».

Soit donc, *lord Cromer maintient les Tribunaux mixtes, à quelque chose près.*

Sur le second point, lord Cromer propose la suppression des Juridictions consulaires, il reconnaît que l'Etat égyptien est capable d'assurer la justice pénale, mais qu'il y aurait lieu de créer, par voie législative, de nouveaux tribunaux pour remplacer les tribunaux consulaires. Comment ces tribunaux auraient-ils fonctionné, comment auraient-ils été composés? Nous ne le prévoyons même pas. Mais la création de ces tribunaux nouveaux eût pour toujours entravé la marche vers une juridiction pénale, vraiment égyptienne, ou tout au moins mixte, par les tribunaux mixtes actuels.

L'idée de lord Cromer était donc au fond *la création de tribunaux internationaux.*

En 1906, lord Cromer ne songeait pas que l'Egypte deviendrait une nation, avec la souveraineté et l'indépendance, et qu'elle voudrait des tribunaux égyptiens, nationaux, appliquant la plupart du temps des lois égyptiennes, nationales, et non spéciales à chaque nationalité. Aussi son projet était-il inspiré par les considérations que l'Egypte resterait plutôt une sorte de carrefour où se rencontreraient tous les étrangers de la terre, sous le Protectorat, d'ailleurs, de l'Angleterre.

Des Tribunaux internationaux! nous sommes loin de notre rêve national!

Projet Brunyate

Dès 1917, le Conseil des Ministres égyptiens envisageait l'étude des réformes qu'entraînerait la disparition des Capitulations. « Considérant qu'il importait de préconiser, dès à présent, les réformes dans la législation, et les institutions judiciaires et administratives du pays, que comportera la disparition éventuelle des Capitulations », il instituait donc une Commission d'études, dont faisait partie en particulier Saroit pacha, alors Ministre de la Justice, et dont le secrétaire rapporteur était le conseiller judiciaire anglais, Sir William Brunyate.

En mars 1918, un Communiqué parut, en vue de mettre le public au courant des travaux de cette « Commission des Capitulations ». Analysons ce « Communiqué », ici encore, seulement en ce qui concerne l'organisation judiciaire.

Un système de *tribunaux unifiés* serait institué; ils absorberaient les tribunaux indigènes, les tribunaux mixtes, les tribunaux consulaires, en ce qui concerne la juridiction exercée actuellement par ces trois espèces de tribunaux, *dans les matières civiles et commerciales* (autres que les matières de statut personnel), et dans les *matières pénales*; ils absorberaient également la juridiction pénale des Commissions administratives.

En matière de Statut personnel, en ce qui concerne les Musulmans, le projet maintient les Meh-kémeks Charielis avec leur compétence actuelle, mais il supprime les Méglis Hasbys, en déférant aux

nouveaux tribunaux les questions rentrant dans la compétence des Mèglis. En ce qui concerne les non-musulmans, il maintient la compétence des communautés religieuses, sauf en matière de tutelle et de curatelle, où les nouveaux tribunaux seraient compétents. En ce qui concerne les ressortissants des Puissances capitulaires, provisoirement serait conservée la compétence des Tribunaux consulaires, aussi longtemps qu'ils seraient maintenus.

A noter cette phrase du « Communiqué » : « Quelques séances ont été consacrées à l'étude de la compétence juridictionnelle des trop nombreux patriarchats, vicariats et rabbinnats existant en Egypte. Cette étude a amené la Commission à discuter l'organisation intérieure des Communautés religieuses et l'administration de leur patrimoine. La Commission s'est réservée de faire des propositions dans toute cette matière, en formulant d'ores et déjà le vœu que *la susdite compétence juridictionnelle soit restreinte, autant que possible* ».

Tous les justiciables auraient d'ailleurs le droit, s'ils le voulaient, d'être jugés par les nouveaux Tribunaux, d'après les règles de leur Statut personnel.

Seraient créés une Cour suprême, quatre Cours d'appel, huit Tribunaux de centre, un tribunal, dans chaque chef-lieu de moudirieh et des tribunaux de Markaz dans chaque chef-lieu de Markaz.

La Cour suprême aurait les pouvoirs d'une Cour de cassation et aussi d'une Cour de *jugement*, car elle pourrait se prononcer, non seulement sur des questions de droit, mais aussi sur des questions de fait, et statuer définitivement sur l'affaire, lorsqu'elle serait en état d'être jugée.

La Cour suprême est, en outre, investie d'un pouvoir de surveillance sur les Cours et Tribunaux; elle participe à l'élaboration de leurs règlements de service, et exerce aussi le pouvoir disciplinaire sur les magistrats.

Les Cours d'appel statuent en matière civile, sur les appels des décisions rendues par les tribunaux de Centre, et elles sont chargées du service des Cours d'assises. Ces dernières sont composées de quatre conseillers d'appel; le partage de voix profitant à l'accusé, soit dans les questions de fait, soit pour le quantum de la peine.

Les Tribunaux de centre sont, en matière civile, compétents sur toute matière qui ne rentre pas dans la compétence des tribunaux de Markaz, et statuent, en appel, soit en matière civile, soit en matière pénale, sur les décisions rendues par les tribunaux de Moudirieh.

Le Tribunal de Moudirieh (un juge unique délégué du tribunal de centre) a compétence civile jusqu'à L. E. 200, et compétence pénale pour les infractions qui ne rentrent pas dans la compétence exclusive de la Cour d'assises, avec pouvoir de prononcer des peines allant jusqu'à trois ans d'emprisonnement. Il est, en outre, juge d'appel des décisions civiles et pénales des tribunaux de Markaz, et il a la surveillance générale des dits tribunaux.

Enfin, le tribunal de Markaz, qui n'est également qu'un juge unique, a compétence, en matière civile, jusqu'à L. E. 50 et en matière pénale, peut prononcer la peine de l'emprisonnement jusqu'à trois

mois (et jusqu'à six mois en matière de vol), et la peine de l'amende jusqu'à L. E. 20.

Un chapitre spécial du projet traite des garanties judiciaires en faveur des étrangers. Sans entrer dans les détails, il suffit de relever que l'étranger ayant, comme tel, le droit au traitement privilégié, aura faculté d'exiger que toute affaire civile ou pénale qui le concerne soit déférée à un magistrat étranger ou à une Chambre composée en majorité (ou dans le cas d'une Cour d'assises, par moitié au moins) de magistrats étrangers.

Il pourra aussi exiger que les instructions criminelles à son encontre soient dirigées par un magistrat étranger. D'autres garanties visent le mandat d'arrêt, de perquisition...

La présidence de la Cour suprême, des Cours d'appel et des tribunaux est ainsi réglée : si le président est Egyptien, le vice-président sera étranger, et *vice-versa*.

Une autre partie du projet règle la procédure criminelle dans ses grandes lignes.

Une autre partie prévoit la fusion des barreaux actuels, indigène et mixte. Les étrangers pourraient être inscrits au tableau, dans certaines conditions; ils auraient leur représentation dans le Conseil de l'Ordre et seraient soumis, en matière disciplinaire, à des Comités composés d'une majorité d'étrangers.

Arrêtons ici notre analyse de ce Communiqué; le reste est une longue indication des modifications qui devraient être apportées aux Codes pénal, de procédure criminelle et civile, aux Codes civils et

de commerce. Ces problèmes de législation ne rentrent pas dans le sujet de notre thèse.

Ce projet Brunyate a été violemment critiqué, et avec raison; de même le Barreau a protesté avec indignation contre des innovations destructives; le projet prévoyait notamment l'emploi exclusif de la langue et de la procédure anglaises devant les tribunaux nouveaux. Cependant, au point de vue de l'organisation idéale que nous avons esquissée au chapitre 7, nous en retrouverons quelques éléments déjà dans ce projet Brunyate.

Ce qui est intolérable, c'est que ce projet n'avait rien d'égyptien et ne respectait aucune des traditions du pays.

Le grand patriote égyptien, S. E. Saad Zaghloul exprima avec netteté sa réprobation pour des projets qui, en bloc, semblaient bien n'être faits que dans l'intérêt de l'Angleterre. Au bâtonnier de l'ordre, qui lui communiquait le mémoire du Barreau mixte, en date du 28 novembre 1918, il répondit : « Je ne peux que voir dans les nouvelles mesures législatives et judiciaires, que l'on tente d'introduire en Egypte, et dont quelques-unes auraient leur répercussion sur le Barreau, un véritable danger pour mon pays... Je me suis déjà élevé contre cette prétention de vouloir bouleverser de fond en comble et sans raison plausible, tout le système judiciaire du pays, alors qu'il a non seulement fait ses preuves, mais est entré dans nos mœurs et dans notre mentalité. Vous remarquerez, Monsieur le Bâtonnier, que je n'ai pas manqué aussi, et, en cela, j'ai reflété l'opinion de mes amis politiques, et, j'en

suis persuadé, de tous mes compatriotes, de protester contre des élaborations qui ne répondent pas au Statut politique du pays, et encore moins à ses aspirations. A ce sujet, vous me permettrez de ne pas partager l'opinion du Barreau mixte, *quant à l'évolution préalable*, dont il semble admettre le principe. Cette évolution ne peut avoir sa raison d'être dans une Egypte qui réclame son entière indépendance et qui place au premier rang des engagements qu'elle prend à la face du monde, le respect scrupuleux des droits des étrangers. *Le maintien des juridictions mixtes avec une compétence élargie, quant aux affaires pénales, constitue pour nous, avec le Pouvoir législatif des Chambres réunies de la Cour d'appel mixte, la clef de voûte de l'édifice capitulaire futur.*

« Point n'est besoin de bouleversements qui n'ont pour but que de diriger le pays dans une voie politique propice aux ambitions coloniales et qui, non seulement visent à saper les fondements de notre autonomie, mais s'attaquent aussi aux traditions judiciaires.

« Ainsi vous comprendrez, Monsieur, que c'est dans l'indépendance même de l'Egypte que se trouve la seule défense véritable de vos intérêts menacés par le projet de réforme des institutions judiciaires. Pour la sauvegarde de ces intérêts, vous pouvez compter sur notre appui, comme j'espère que nous pouvons compter sur votre concours pour la défense de nos droits. »

En niant qu'une *évolution préalable* fût nécessaire, Zaghloul pacha exagérait peut-être son natio-

nalisme, car les droits des étrangers, au moins quant à présent, ne sont pas niables non plus. Dans un discours prononcé à la Société d'Economie politique, le 8 février 1919, il soutenait que, parce qu'il existe un Code pénal égyptien, il n'était pas nécessaire d'en élaborer un nouveau. Il exagérait, car, le seul fait qu'un Code pénal unique doit être appelé à régir l'ensemble des habitants de l'Egypte suffit à lui seul à faire ressortir la nécessité d'une refonte des dispositions répressives actuelles.

*
**

Ces projets Cromer et Brunyate n'eurent même pas l'assentiment des dirigeants anglais.

Malcolm Mac Illwraith, dans une Conférence qu'il donnait à Cambridge, en 1924, exprimait, sur la question même qui nous occupe, son sentiment personnel, et aussi le sentiment de Lord Cromer et de Lord Kitchener dans ces termes :

« Après la déclaration de la guerre et la proclamation du Protectorat britannique, un mouvement fut engagé par un certain nombre de fonctionnaires britanniques, mouvement dont l'objet consistait en une rupture fondamentale avec la tradition, en vue d'une anglicisation plus ou moins rapide de la loi et des institutions légales de l'Egypte. Personnellement, durant ma longue carrière comme Conseiller judiciaire, je m'étais toujours opposé à cette politique chaque fois qu'elle venait à poindre, comme cela était arrivé de temps en temps, au cours des 15 années précédentes, la considérant

à la fois impraticable et dangereuse. Aussi bien Lord Cromer que Lord Kitchener, avec leur connaissance profonde du pays, et bien que certainement aucun d'eux n'eût de préjugé en faveur des institutions françaises en tant qu'opposées aux institutions anglaises, partageaient fermement ces vues sur l'inopportunité et même le danger fondamental du système ».

Le successeur de Sir Brunyate, Sir Maurice Amos, en disait tout autant, au banquet d'adieu qui lui était offert le 25 mars 1925 :

« Dans les premières années pendant lesquelles j'ai rempli les fonctions de Conseiller judiciaire, les juridictions de la réforme étaient vouées, dans la pensée de certains hommes d'Etat, à un rôle qui, tout en étant très pittoresque, est dans tous les cas assez délicat, je parle du rôle du Phénix. Cet oiseau fabuleux, comme l'on raconte, devait, tous les mille ans, être immolé par le feu. De ses cendres sortait son successeur dans toute la force de sa jeunesse. Il en était ainsi pour les Juridictions mixtes. Elles devaient être d'abord réduites aux cendres, pour monter ensuite du brasier, transformées, mais plus glorieuses que jamais.

« Mais j'ai toujours pensé que le Phénix a dû avoir quelques inquiétudes, lorsque tous les mille ans, le moment approchait pour sa renaissance, inquiétude partagée sans doute par ses amis et ses parents.

« Je crois qu'un sort pareil n'est plus réservé à l'institution des Tribunaux mixtes. Je crois, au contraire, que vous commencez une seconde cinquan-

taine de progrès et d'autorité morale. J'espère, que, sans aucune interruption à la continuité de votre évolution, on vous investira de nouveaux pouvoirs. Je pense naturellement et plus spécialement à l'extension de votre juridiction criminelle.

« Messieurs, l'Égypte est un pays qui pour de multiples raisons, a un caractère très international. Au croisement de routes entre l'Europe et l'Asie, entre l'Occident et l'Orient, elle constitue en même temps un grand marché et une grande gare. Rien ne lui a rendu de plus grands services que le fait de la création et de l'étonnant succès des Tribunaux de la Réforme. Depuis que l'Europe a perdu l'unité de la foi et la langue commune, qu'était le latin, les institutions internationales n'ont pas généralement brillé par leur succès. Je me permets de voir dans la belle réussite de votre institution, l'augure d'une nouvelle époque. Je me suis souvent permis de dire que, après l'Eglise, les Juridictions Mixtes constituent l'institution internationale qui a le mieux réussi dans l'histoire. Même l'auguste institution qu'on appelle la Société des Nations pourrait voir ici un auspice favorable pour son avenir » (1).

(1) Gazette des Tribunaux mixtes, 31 mars 1925.

DEUXIEME PARTIE

DE L'ORGANISATION IDÉALE
DE LA JURIDICTION DANS L'ÉGYPTE
SOUVERAINE ET INDÉPENDANTE

CHAPITRE V

DE LA SOUVERAINETÉ DE L'ÉGYPTE

La juridiction est un attribut essentiel de la souveraineté, c'est-à-dire du droit pour chaque nation de disposer d'elle-même et d'être maîtresse chez elle. « Les Etats sont indépendants les uns des autres, et ne connaissent ni loi commune, ni autorité supérieure » (1).

Le même auteur écrit (2) : « Chaque Gouvernement est maître chez lui et ne relève que de sa Constitution. Les Puissances étrangères n'y ont rien à voir, ni pour approuver, ni pour blâmer. Tout se passe, en forçant un peu les termes, comme si l'Etat était seul sur la terre et entouré de déserts ou de régions inaccessibles ». Cette autonomie d'un Etat se manifeste dans le droit de faire des lois qui intéressent ses seuls ressortissants, en même temps que les étrangers dans des cas admis par les autres Nations, par exemple en ce qui concerne les passeports, les permis de séjour, les taxes de séjour..... Dans ce dernier cas les heurts sont quelquefois pos-

(1) M. Moïse. Le Droit des gens moderne, p. 98.

(2) Id., p. 100.

sibles entre Etats, mais lorsque les lois ne font pas de distinction entre les citoyens et les étrangers, les Puissances étrangères ne protestent pas, bien que ces lois puissent être fâcheuses pour leurs ressortissants. Evidemment il s'établit des distinctions entre ces lois; elles sont plus ou moins étroites pour les étrangers, par exemple il est établi que les lois pénales, sans discussion possible, s'appliquent à tous ceux qui résident sur le territoire, quelle que soit leur nationalité. Au contraire les Etats appliquent plutôt aux étrangers leur statut personnel, alors qu'ils appliquent leur législation propre en matière de Statut réel ou d'obligations.

Les Etats sont égaux, en droit, puisqu'ils sont tous souverains.

La souveraineté de l'Egypte a pu être méconnue pendant des siècles, puisqu'elle a été reconnue et proclamée en 1922 et en 1923. Aujourd'hui ces temps ne sont plus, le passé est retombé dans la nuit, d'où il n'aurait jamais dû sortir.

L'Angleterre a déclaré à l'Egypte en 1922 : (*Journal Officiel* extraordinaire n° 20 du 28 février 1922.)

Déclaration à l'Egypte

Considérant que le Gouvernement de sa Majesté conformément à ses intentions déclarées, désire immédiatement reconnaître l'Egypte comme Etat souverain et indépendant, et considérant que les relations entre le Gouvernement de Sa Majesté et l'Egypte constituent un intérêt essentiel pour l'Empire britannique,

Sont déclarés par les présentes les principes suivants :

1° Le Protectorat britannique de l'Egypte est terminé, et l'Egypte est déclarée être un Etat souverain et indépendant.

2° Aussitôt que le Gouvernement de Sa Hautesse aura promulgué un Acte d'Indemnité applicable à tous les habitants de l'Egypte, la loi martiale proclamée le 2 novembre 1914 sera abrogée.

3° En attendant le moment où il sera possible par la libre discussion et des accommodements amicaux des deux côtés, de conclure entre le Gouvernement de Sa Majesté et le Gouvernement Egyptien, des accords en ce qui regarde les matières suivantes, ces matières sont absolument réservées à la discrétion du Gouvernement de Sa Majesté :

a) La sécurité des communications de l'Empire Britannique en Egypte;

b) La défense de l'Egypte contre toute agression étrangère ou contre toute ingérence étrangère, directe ou indirecte;

c) La protection des intérêts étrangers en Egypte, la protection des minorités;

d) Le Soudan.

En attendant la conclusion de tels accords, le *statu quo* en toutes ces matières reste intact ».

Et le Rescrit royal n° 42 de 1923 établit le Régime constitutionnel de l'Etat égyptien.

Nous, Roi d'Egypte,

Art. 1^{er}. — L'Egypte est un Etat souverain libre et

indépendant. Ses droits de souveraineté sont indivisibles et inaliénables.

Art. 3. — Seuls, les Egyptiens sont admissibles aux fonctions publiques, civiles et militaires, les étrangers n'y sont admis que dans des cas exceptionnels déterminés par la loi.

Art. 23. — Tous les pouvoirs émanent de la Nation.

Art. 24. — Le pouvoir législatif est exercé par le Roi, concurremment avec le Sénat et la Chambre des députés.

Art. 28. — L'initiative des lois appartient au Roi, au Roi et à la Chambre des députés.

Art. 30. — Le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux des différentes juridictions et degrés.

Art. 31. — Les arrêts et jugements des divers tribunaux sont rendus et exécutés conformément à la loi et au nom du Roi. »

La Constitution d'Egypte s'appuie sur la séparation des trois pouvoirs.

On peut voir dans la Déclaration de l'Angleterre que la question des Capitulations est réservée, pour faire l'objet d'un accord spécial entre l'Angleterre et l'Egypte. Cet accord est sur le point d'être signé, ces jours-ci, 18 mars 1929, nous l'analyserons au chapitre 10; en tous cas, la Souveraineté de l'Egypte a été proclamée sans réserve, pleine et entière, par l'Angleterre. Le premier article de l'Accord Henderson porte que l'occupation militaire par l'armée anglaise a pris fin, le deuxième article qu'un traité d'alliance est conclu entre les deux Nations, le troisième article que l'Egypte, appuyée

par l'Angleterre, va demander son admission à la Ligue des Nations, et le sixième article s'exprime nettement :

« Le Gouvernement de S. M. Britannique reconnaît que la responsabilité de la sauvegarde de la vie et de la propriété des étrangers en Egypte incombe désormais au Gouvernement égyptien. Sa Majesté le roi d'Egypte assurera l'exécution de ses obligations à cet égard ».

On ne peut mieux dire, l'Egypte est maîtresse chez elle, mais elle a des devoirs à remplir; nous les remplirons de bon cœur, si les Puissances nous laissent la liberté, la dignité, la responsabilité de nos actes.

Toute Nation, qui se respecte, sentira, comme nous, que les contrôles établis par le Traité de Versailles, ne peuvent être allégés et disparaître enfin, que si les contrôlés se sont montrés dignes de leur souveraineté.

*
**

Il faudrait bien peu d'effort et de bonne volonté pour rendre à l'Egypte toute sa souveraineté. Les Capitulations ne lui en auraient pas beaucoup pris, si les circonstances lui avaient permis de se défendre et de ne pas laisser empiéter sur ses droits.

Une théorie soutient, en effet, avec quelque apparence de raison, que les Capitulations n'ont jamais annulé la souveraineté de l'Egypte, mais l'ont seulement limitée. Telle est l'opinion de M. Salvatore Messina, en contradiction absolue avec celle de

(1) Messina. Traité de droit civil égyptien, t. 2, p. 316.

M. Pélissié du Rausas. Les Capitulations sont des concessions, bien délimitées, que la Puissance souveraine a faites; ce sont des exceptions, d'interprétation stricte. En dehors de la sphère d'application, qui est déterminée par les limites logiques et historiques de chaque immunité, les étrangers restent naturellement soumis à la souveraineté territoriale ». La Cour mixte, le 16 mars 1880, posait le principe très clairement. « Chaque Etat indépendant, qu'il s'agisse de pays de chrétienté ou de pays hors de chrétienté, est nécessairement le siège d'une souveraineté propre, dont l'essence est d'être territoriale, c'est-à-dire d'étendre son empire à toutes les personnes qui habitent le territoire, sans distinction entre les nationaux et les étrangers, sauf les immunités reconnues à ces derniers par des actes diplomatiques ou par l'usage..... Si les immunités reconnues dans les possessions de l'Empire Ottoman ont une étendue plus considérable que dans les autres pays, il n'en résulte pas que la souveraineté locale y soit destituée, dans ses rapports avec les étrangers, de tout rapport primordial d'autorité, et qu'elle n'ait d'autres pouvoirs envers eux que ceux expressément concédés par des traités ou des conventions particulières; cette proposition, *qui substituerait l'exception à la règle*, est d'autant moins soutenable que les Capitulations de la Porte n'avaient à l'origine que le caractère *d'octrois volontaires*. » M. S. Messina fait observer que l'article 7 du Code Civil mixte statue « que les Tribunaux mixtes ne pourront connaître des actes de souveraineté, ni des mesures prises par le Gouvernement

en exécution et en conformité des lois et règlements d'administration publique ». Ce texte ne distingue pas entre les lois édictées avec l'assentiment des Puissances et les autres.

Quelle que soit la valeur intrinsèque de cette théorie, il est certain que les Puissances Capitulaires n'ont pas le droit, au nom des Capitulations, de s'opposer à la modification des lois égyptiennes; elles peuvent s'opposer à la modification de quelques-unes seulement, et cela, au nom de traités ou d'usages. Nous acceptons volontiers cette théorie de M. S. Messina, et ce serait un grand bien pour l'Egypte, si les Puissances Capitulaires voulaient bien la méditer. Que valent donc à leur tour les traités? Ont-ils une fois pour toutes et pour toujours, anéanti la Souveraineté de l'Etat Egyptien? Le sort des traités n'est pas d'être perpétuels : que de fois n'ont-ils pas changé au cours des siècles! La perpétuité serait de la déraison; si les circonstances se retournent, ce qui était un bien devient un mal; si les circonstances varient, si les besoins changent, la manière de satisfaire ces besoins, de faire disparaître le malaise, c'est évidemment de modifier les règles et les accords antérieurs; si les circonstances qui ont dicté un traité n'existent plus, à quoi pourrait-il bien encore servir? Les contrats à vie, à perpétuité, n'existent plus; les traités sont à durée indéterminée, c'est-à-dire qu'ils durent le temps qu'il faut, et pas plus. Dans le devenir toujours mouvant des réalités et des choses, rien ne peut être fixé, arrêté, définitif; le changement est la loi des êtres, peut-être bien de ceux qui sont inanimés, comme

de ceux qui vivent, et surtout de ceux qui sentent, qui pensent, qui organisent des Sociétés et établissent des lois.

Les Traités ont suspendu sur certains points la Souveraineté de l'Egypte, ils ne l'ont pas rayée pour l'éternité de la liste des droits imprescriptibles de notre Nation. Et voilà encore une théorie sur la valeur des Traités que les Puissances capitulaires devraient bien méditer !

Est-ce à dire que l'Egypte réclame l'absolue Souveraineté ? Non, celle-ci n'est pas de ce monde. M. Moye, doyen de la Faculté de droit de Montpellier, dans son remarquable ouvrage sur le Droit des gens modernes, semble sourire de la comparaison classique entre les Etats et les individus, qui, les uns et les autres, veulent vivre et se défendre, tout en devant respecter les droits des autres Etats, ou individus. Cette assimilation est pourtant commode et vraie. L'Egypte veut sa Souveraineté, tout en la limitant par la Souveraineté des autres Etats ; elle veut avoir des droits, elle sait bien qu'elle aura des devoirs. Elle veut être aussi maîtresse chez elle, comme les autres Nations, pas plus, pas moins.

Il n'y a pas de souveraineté absolue ; la Souveraineté n'est, en dernière analyse, que la liberté éminente de l'Etat, la liberté d'où découlent toutes les autres libertés ; or, la liberté n'est infinie, illimitée qu'en théorie ; en fait, elle ne peut l'être, elle est limitée par la liberté des autres, et surtout par le mal qu'elle peut causer aux autres. Il ne faut jamais nuire, même par l'exercice d'un droit ; c'est un principe, que les lois internationales et intérieu-

res, nationales, finiront par sanctionner; l'absolue rigueur du droit est inhumaine, contraire aux exigences sociales, la Société est comme la famille, le lieu et l'occasion des concessions réciproques.

Tel est l'esprit dans lequel l'Égypte entend bien exercer sa Souveraineté, tout particulièrement, dans l'organisation de sa Juridiction; elle imitera les autres nations, leur prendra ce qu'elles ont de meilleur, et fera de ce qui est anglais, français, égyptien, une Juridiction, une Institution nationale égyptienne : ce ne sera pas la première fois que l'Égypte devancera d'autres nations sur le terrain législatif . (Nous renvoyons à la thèse de M. Zohdi, Paris, 1928, sur la *Sentence indéterminée*.) Nous demandons pour conclure, le bénéfice de l'article 57 de la Charte de 1814 en France : « Toute justice émane du roi. Elle s'administre en son nom par des juges qu'il nomme et qu'il institue. » Par des JUGES NATIONAUX, nous entendons bien.

CHAPITRE VI

L'UNITÉ DE JURIDICTION PEUT-ELLE SAUVEGARDER LES DROITS DES ÉTRANGERS ?

Ouvrons un Traité quelconque de droit international privé, et nous y trouverons toujours la même division en mêmes parties et en mêmes chapitres, ou à peu près.

On y étudie la nationalité, les droits auxquels un étranger peut prétendre dans un pays donné, les obligations qui lui incombent dans ce pays; on y détermine le mieux possible d'après quelle législation, la sienne ou celle du pays qu'il habite, en général ces droits et ces obligations doivent être appréciés.

Dans notre thèse, il ne s'agit que de la Jurisdiction à laquelle les étrangers doivent être soumis et de la question de savoir si une Jurisdiction nationale peut rendre justice à l'étranger qui habite le territoire de cette nation.

Les Tribunaux Nationaux d'un pays donné ont-ils une *compétence générale*, qui leur donne le droit de juger les étrangers ? Ces derniers sont-ils cer-

tains de trouver des juges dans un pays qui n'a que des Tribunaux nationaux? La justice est-elle rendue à tous ceux qui habitent un territoire donné, nationaux ou étrangers?

La question de savoir quelle loi sera appliquée à un étranger dans un procès devant un tribunal d'une autre nation que la sienne, est tout autre. Le principe de la dissociation, qu'il faut *accentuer entre la loi compétente* — si l'on nous permet d'employer cet adjectif, pour désigner la loi « qu'il conviendra d'appliquer, — et le *tribunal compétent* pour l'appliquer et « dire le droit », ce principe de la dissociation est capital; si vous ne l'admettez pas, il n'y a plus de droit international privé. Les tribunaux nationaux ne pourraient jamais appliquer une loi étrangère; *la loi française serait seule compétente* par exemple, même s'il fallait rendre justice à un étranger. On ne saurait trop insister sur le principe de la dissociation, qui seule rend possible la compétence générale des Tribunaux nationaux. Malheureusement, l'institution des tribunaux mixtes en Egypte repose sur la méconnaissance de ce principe, sur une confusion impardonnable, qui a consisté dans cette affirmation dénuée de bon sens que les tribunaux d'Egypte n'étaient pas compétents, lorsque la loi égyptienne n'était pas applicable, et qu'en conséquence la loi d'une Puissance Capitulaire devait être appliquée par un tribunal des Puissances capitulaires. L'Histoire est ici coupable; la Réforme de 1876 a été basée sur l'Histoire des Capitulations, dont elle a organisé les concessions et les usages, au lieu d'être basée

sur les principes du droit et du bon sens. Les Juridictions ecclésiastiques du Moyen Age, en droit canonique, admettaient déjà le principe qu'un tribunal « *Debet judicare secundum consuetudinem partium sicut probatum est* », qu'un tribunal doit juger selon la coutume des parties, comme cela a été approuvé.

Dans notre thèse, ce qui nous intéresse, c'est qu'un étranger puisse trouver justice en Egypte, quelle que soit la loi qui sera appliquée par le tribunal égyptien. Quand il y aura contradiction entre la loi égyptienne et la loi de l'étranger, sur un point spécial, nous serons dans le même cas que tous les autres pays à Unité de Juridiction. Le moment n'est pas encore venu, où la législation privée internationale sera commune à tous les peuples, où cette législation privée internationale sera dictée par des traités, si les divergences persistent; le droit international privé suppose, avant d'être établi, de longs efforts, des siècles peut-être; l'Egypte y collaborera de bon cœur.

C'est par un exemple qu'il sera le plus facile de montrer que l'Unité de Juridiction, par l'institution de Tribunaux nationaux, est compatible avec la protection la plus efficace des intérêts des étrangers.

Prenons la France pour exemple; nos Codes mixtes et nos institutions reflètent ses Codes et ses Institutions.

Puis, sans prétention, prenons les trois hypothèses classiques; qu'advient-il, si un Français agit contre un étranger, si un étranger agit contre un

Français, si un étranger agit contre un étranger ? l'étranger trouve-t-il en France des tribunaux pour lui rendre justice ; les tribunaux français lui suffisent-ils ?

Français contre étranger.

Lorsqu'un Français agit en justice contre un étranger, et si le litige porte sur un immeuble situé en France, le tribunal français de la situation est compétent. En Egypte les tribunaux mixtes ont cette compétence, elle aussi (art. 59 par. 3 du Code de procédure civile). M. Weiss (1) fait remarquer que cette compétence est basée, non sur la personne des plaideurs, mais sur la nature même du droit litigieux ; en Egypte, c'est au contraire la nationalité de la personne qui fixe la compétence du Tribunal mixte, *qu'importe alors la nature du tribunal compétent, si le droit réel appliqué est le même que celui qu'on applique dans les tribunaux indigènes ?*

En Egypte, nous ne pousserons pas les exigences aussi loin que la loi française ; l'article 14 du Code civil est d'ailleurs très critiqué, et une législation est demandée en France contre cet article : « L'étranger, même non résidant en France, pourra être cité devant les tribunaux français, pour l'exécution des obligations par lui contractées en France avec un Français ; il pourra être traduit devant les tribunaux de France pour les obligations par lui contractées en pays étranger envers des Français. »

La France semble se méfier de l'impartialité des

(1) Weiss. Traité le droit internat. privé. Ed. 1886, p 879.

tribunaux étrangers ; nous ne l'imiterons pas sur ce point dans notre réforme de la Juridiction égyptienne ; l'article 14 est plein de dangers et crée d'ailleurs un privilège pour le Français ; il est vrai que le Français peut toujours, renoncer à ce privilège, et se *soumettre à la compétence de droit commun de la règle* « *Actor sequitur forum rei* ».

Etranger contre Français.

En France, un étranger peut faire valoir devant les tribunaux français les droits qu'il possède contre tout Français : « Un Français pourra être traduit devant un Tribunal en France, pour des obligations par lui contractées en pays étranger, *même avec un étranger.* » Art. 15 C. c.

M. Weiss ajoute (1) : Bien que l'article 15 ne mentionne que les obligations *contractées* par un Français en *pays étranger*, il faut généraliser la règle qui s'y trouve posée, et l'étendre à *toutes les obligations*, même *contractées en France*, même *non contractuelles*, dont le Français est tenu vis-à-vis de l'étranger, aux actions réelles mobilières dirigées contre lui, aux contestations relatives à son état, aux demandes en séparation de corps. »

Il est vrai encore ici que le Français peut renoncer à cette compétence, *d'accord avec son créancier étranger.*

L'étranger doit simplement déposer la caution *judicatum solvi* comme condition préalable de l'action. Cette condition est très attaquée, on lui reproche de fermer les tribunaux aux étrangers pauvres,

(1) Weiss, op. cit., p. 903

et « d'être contraire aux idées modernes, qui, dans tous les Etats civilisés, tendent à faire prévaloir l'égalité des nationaux et de l'étranger ». Sans nul doute le droit égyptien n'adoptera pas cette condition; il est vrai qu'elle pourrait être tempérée par l'admission de l'assistance judiciaire, si l'on décidait que l'admission à l'assistance judiciaire emporterait dispense de caution.

Faisons remarquer encore, que, même en France, l'exigence de la caution n'existe pas en matière commerciale, ni lorsque le demandeur consigne à la Caisse des Dépôts la somme fixée par le tribunal, ni lorsque le demandeur possède en France des immeubles qui sont d'une valeur suffisante pour couvrir les frais et dommages-intérêts causés par le procès; par traités spéciaux aussi, les sujets de certains Etats, peuvent être dispensés de la caution, quand, par exemple, la *réciprocité* est stipulée, ou la *clause de la Nation la plus favorisée*, ou n'importe quelle autre dispense de la caution. Quand l'Egypte demande la suppression des Capitulations, elle n'entend pas s'interdire de faire des traités avec les autres Puissances, en ce qui concernerait sa juridiction nationale, comme en toute autre matière.

Etranger contre étranger.

Il fut un principe autrefois, c'est que les Tribunaux nationaux ne jugeaient point les différends des étrangers entre eux; leur incompétence, *déclarée par eux seuls d'ailleurs*, et non par une loi, était la règle. Depuis ils se sont déclarés compétents tant de fois que les exceptions sont devenus la règle, et

qu'il semble bien qu'ils ne se déclarent plus incompetents, que lorsque des étrangers en cause habitent à l'étranger. En effet, bénéficient d'une exception les étrangers admis à la jouissance des droits civils (art. 13 du C. c.), — les étrangers, auxquels un Traité diplomatique assure le libre et facile accès des tribunaux français, — les étrangers, qui s'adressent aux tribunaux d'Algérie, — les étrangers, dont la cause intéresse l'ordre public, — les étrangers, dont les litiges sont commerciaux. Indirectement, il existe d'autres exceptions ; les tribunaux sont compétents pour donner *l'exequatur*, — pour rendre justice à l'étranger demandeur, s'il a devant lui plusieurs défendeurs, dont un Français, — pour recevoir l'intervention d'un étranger dans un procès pendant entre un Français et un étranger, — pour juger d'une demande en garantie formée contre un étranger par un autre étranger déjà régulièrement déféré à un tribunal français. Mais les exceptions à la règle de l'incompétence des tribunaux français s'enrichissent encore par ce fait que, sous le nom de compétence facultative, la jurisprudence française admet que les tribunaux français ont qualité pour juger les différends que deux étrangers ont librement demandé de juger.

Par l'exemple de la France, nous voyons que la protection des intérêts étrangers est facilement assurée devant les tribunaux français.

Il n'est pas inutile, pour l'édification des réformateurs égyptiens de demain, de préciser cette Jurisprudence française, qui soutient que les tribu-

naux français sont incompétents pour les litiges entre étrangers, ne fût-ce que pour la combattre.

Il n'y a dans les textes législatifs de France aucune disposition touchant la compétence ou l'incompétence des tribunaux français au regard des étrangers.

L'Egypte n'acceptera certainement pas cette jurisprudence française. Celle-ci repose sur des considérations inacceptables, comme celle-ci « la justice n'est due qu'aux nationaux », « les juges français ne peuvent connaître toutes les lois étrangères », « les juges nationaux ne doivent appliquer que des lois nationales »..... Un arrêt de la cour de cassation (10 mars 1858) a consacré cette jurisprudence : « Attendu que les tribunaux français n'ont une compétence *positive*, pour juger les contestations entre étrangers, que dans les cas où la loi leur en attribue la connaissance, que, dans les autres cas, la compétence, n'étant pas réglée par la loi, est facultative, en ce sens que les tribunaux ne sont valablement saisis qu'autant qu'ils consentent à juger et que les parties en cause reconnaissent volontairement leur juridiction; Attendu que les tribunaux français peuvent, sauf les cas particuliers autorisés par la loi, s'abstenir de connaître des contestations qui s'élèvent entre étrangers, lors même que ceux-ci, par leur consentement formel, se soumettraient à leur juridiction..... » Sirey, 1858, 1529.

Non, une telle doctrine ne pourra inspirer la législation égyptienne. Les étrangers entre eux doivent avoir des juges dans le pays où ils habitent, c'est leur intérêt, et c'est aussi l'intérêt de l'ordre

public, de la paix, dans ce pays. Les étrangers acquièrent des droits dans le pays où ils résident et ils ne trouveraient pas de juges dans ce pays pour faire respecter leurs droits ! Autant ne pas leur donner de droits. Les juges ont plus d'un moyen pour s'instruire de la loi spéciale étrangère qu'ils auront à appliquer. Le droit devant les tribunaux nationaux doit appartenir *aux étrangers comme aux nationaux*, et dans les mêmes conditions ; dans les étrangers nous faisons rentrer les *heimatlos*.



Il n'est pas inutile non plus de rappeler deux textes de la législation algérienne, avec le commentaire de M. Weiss (1) : « Les étrangers peuvent également porter leurs contestations devant les tribunaux français qui rendent la justice en Algérie. Cette faculté résulte pour eux de deux textes spéciaux, d'une part, de l'article 27 de l'ordonnance du 10 août 1834, aux termes duquel « les tribunaux français connaissent de toutes les affaires civiles et commerciales entre Français, entre Français et indigènes ou étrangers, entre indigènes et étrangers, entre étrangers, enfin entre indigènes de même religion quand ils y consentent », et, d'autre part, de l'article 33 de l'ordonnance du 22 octobre 1842, ainsi conçu : « Les tribunaux français connaissent *entre toutes personnes* de toutes les affaires civiles ou commerciales, à l'exception de celles dans lesquelles les Musulmans sont seuls parties, et qui

(1) Weiss, op. cit., p. 780.

continueront d'être portées devant les cadis. » Ces dispositions se justifient d'elles-mêmes. Lors de la conquête de l'Algérie, les étrangers y étaient, comme dans les autres Echelles de Barbarie, soumis à la juridiction de leurs consuls. L'institution de tribunaux français ayant entraîné l'abolition de cette dernière, il était indispensable de la régulariser, de donner des juges aux plaideurs étrangers, ainsi qu'on l'a fait plus récemment en Tunisie, après l'établissement du Protectorat français. Il semble donc que les tribunaux algériens aient compétence pour juger *toutes* les contestations qui peuvent s'élever entre étrangers. »

Nous avons pris l'exemple de la France, le Droit international privé comparé nous fournirait d'autres suggestions, des écueils à éviter, des progrès à réaliser.

La loi belge procède par énumération limitative (art. 52 du C. c.); elle énumère les divers cas où le défendeur étranger est justiciable des tribunaux belges, quelle que soit la patrie du demandeur.

« Les étrangers pourront être assignés devant les tribunaux du royaume, *soit par un Belge, soit par un étranger*, dans les cas suivants :

1° En matière immobilière ; 2° si les étrangers ont en Belgique un domicile ou une résidence, ou s'ils y ont fait élection de domicile ; 3° si l'obligation qui sert de base à la demande est née, a été ou doit être exécutée en Belgique ; 4° si l'action est relative à une succession ouverte en Belgique ; 5° s'il s'agit de demandes en validité ou en maintien des saisies-arrêts formées dans le royaume, ou de tou-

tes autres mesures provisoires ou conservatoires; 6° si la demande est connexe à un procès déjà pendant devant un tribunal belge; 7° s'il s'agit de faire déclarer exécutoires en Belgique les décisions judiciaires rendues ou les actes authentiques passés en pays étranger; 8° s'il s'agit d'une demande en garantie ou d'une demande reconventionnelle, quand la demande originaire est pendante devant un tribunal belge; 9° dans les cas où il y a plusieurs défendeurs dont l'un a en Belgique son domicile ou sa résidence. »

L'Italie procède également par énumération (art. 105 et 107 de son Code de procédure civile).

Le législateur égyptien saura s'inspirer de tous les exemples que pourront lui donner les législations étrangères.

Il est peut-être dans la nature des choses que l'Unité de Juridiction ne puisse jamais être organisée d'une manière parfaite au regard des étrangers. Les moyens de s'approcher du mieux ne manquent pas.

Deux Français préféreront-ils, s'ils habitent tous deux l'Egypte, la compétence d'un tribunal français pour les juger? Soit, la *compétence* des tribunaux égyptiens peut être, pour eux, *facultative*.

A l'heure qu'il est, pendant un temps, pendant une période de transition, l'Egypte sera tenue sans doute de maintenir cette compétence facultative des tribunaux mixtes, des tribunaux indigènes, ou même des tribunaux de la métropole des étrangers en litige.

Un Français et un Egyptien auront-ils un litige?

quel tribunal les départagera? En appliquant quelle loi? Un Traité conclu entre la France et l'Egypte le dira. N'existe-t-il pas déjà des conventions en ce sens, le traité franco-suisse du 15 juin 1869, et le traité franco-belge du 8 juillet 1899?

Un Français et un Egyptien ont les mêmes règles dans leur Code respectif sur la question en litige, la compétence des Tribunaux égyptien serait-elle contestable? Pourquoi une méfiance à leur égard? Plus la communauté des lois deviendra une réalité positive, dans les Codes, plus le problème de la Juridiction des Etrangers deviendra facile pour les tribunaux des nations arrivées au même degré de législation.

Concluons.

La souveraineté de l'Egypte est proclamée.

L'Unité de Juridiction est la conséquence logique de cette souveraineté.

Mais l'organisation parfaite, irréprochable, de cette unité de Juridiction, suppose une évolution, un temps de préparation.

Dans les modalités de cette évolution, l'Egypte souveraine, comme les autres Etats souverains, se servira, pour atteindre le but définitif de la *compétence facultative*, des *Traités internationaux*, de la *Réforme progressive de ses propres lois*, donnant la main aux Nations en marche vers l'unification des lois et des juridictions, vers un droit international privé, commun à toutes les Nations, vers un code universel.

« Si le droit international privé avait atteint le même développement que le droit des gens, les so-

lutions qu'on y rencontre tendraient vraiment à devenir *communes aux Nations* sur beaucoup de points. Ce serait un *Jus gentium*. Malheureusement il n'en est rien. Nous sommes encore à la période de simple formation d'un droit réellement *international dans ses sources*, auquel la science, dans tous les pays, doit contribuer. Il est par suite nécessaire de tenir compte de l'abîme qui sépare *ce qui est* de *ce qui devrait ou pourrait être* » (1).

(1) (Manuel de Droit Intern. privé par Pillet et Niboyet, lib. Sirey, Paris 1924, p. 370).

CHAPITRE VII

ORGANISATION IDÉALE DE L'UNITÉ DE JURIDICTION

La Constitution de l'Egypte repose sur la séparation des trois pouvoirs. Montesquieu, en quelques lignes, a exposé ce principe : « Il n'y a pas de liberté, si la puissance du juge n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutive; le pouvoir sur la vie et la liberté du citoyen serait arbitraire, car le juge serait le législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutive, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur. Tout serait perdu, si le même homme ou le même corps des principaux, ou des nobles, exerçait ces trois pouvoirs : celui de faire les lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers. »

Esprit des lois. Livre II, ch. 6.

La Constitution égyptienne a organisé les trois pouvoirs, mais le pouvoir législatif, dans ces dernières années, n'a pas fonctionné régulièrement ; l'avenir sera meilleur et le Parlement fera les lois en Egypte, comme dans les autres pays, d'ici quel-

ques années, en suivant les règles constitutionnelles les plus scrupuleuses.

Si l'on consulte l'expérience des peuples, il semble bien que la meilleure organisation judiciaire repose sur des principes généralement admis. En premier lieu, l'accord doit s'établir, entre toutes les décisions de justice; sur une même question la solution judiciaire doit être la même, toutes choses égales d'ailleurs; la jurisprudence doit être unifiée, les contradictions doivent disparaître. En second lieu, le justiciable ne doit pas pouvoir se plaindre que justice ne lui a pas été rendue; si un tribunal lui a donné tort, il est nécessaire qu'il puisse demander la solution contraire à un second tribunal; si cette solution contraire lui est refusée, comment se plaindrait-il encore de l'injustice, surtout si ce second tribunal présente encore plus de garanties de savoir et d'impartialité, que le premier? En troisième lieu, les tribunaux doivent juger des litiges d'importance différente, et leur composition exige précisément qu'on tienne compte de l'importance de ces litiges. En quatrième lieu, les tribunaux doivent être près des justiciables, par conséquent ils doivent être le plus nombreux possible. Enfin, en cinquième lieu, les Tribunaux doivent être distincts selon la nature des litiges, qu'ils examinent.

Appliquons les principes, sans nous arrêter aux détails d'organisation.

Cour de Cassation

L'unité de législation dans un pays entraîne l'uniformité de la jurisprudence; une Cour régulatrice est nécessaire pour le respect de la loi et pour l'harmonie de la juridiction. La puissance de cette dernière est si grande, elle contribue tellement à la formation du droit, que le droit de casser des jugements a été parfois considéré comme partie intégrante du Pouvoir législatif. « Il y aura un tribunal de cassation établi auprès du corps législatif. Les fonctions de ce Tribunal seront de prononcer sur toutes les demandes en cassation contre les jugements rendus en dernier ressort...

Il annulera toutes procédures dans lesquelles les formes auront été violées, et tout jugement qui contiendra une contravention expresse aux termes de la loi... Sous aucun prétexte et en aucun cas, le Tribunal ne pourra connaître du fond des affaires. » Décret révolutionnaire du 1^{er} décembre 1790.

En France, l'une des Chambres de la Cour, la Chambre des requêtes, statue sur l'admission ou le rejet des requêtes en cassation; la légitimité de cette Chambre a été souvent discutée, on a prétendu qu'elle était inutile, elle pouvait très bien casser le jugement d'elle-même, sans renvoyer à la Chambre civile. Il semble bien pourtant qu'il y a intérêt à ne pas prodiguer les arrêts de cassation, la Chambre des requêtes rend difficiles les abords de la Cassation. La question va se poser pour le législateur égyptien, il semble bien que la solution française

est bonne. Les deux autres Chambres prononcent définitivement sur les demandes en cassation, la Chambre civile, quand la requête aura été admise, la Chambre criminelle, sans requête préalable.

La Cassation n'est pas le seul recours suprême qu'il y ait lieu d'organiser : l'expérience a prouvé que la révision doit être possible dans certains cas. La révision est un recours à l'autorité souveraine contre des décisions judiciaires dans lesquelles on prétend que le juge est tombé dans l'erreur, soit sur le fait, soit sur le droit, soit faute d'avoir pris les éclaircissements nécessaires, ou bien parce que cette erreur se révèle par des faits ou des pièces qui n'ont été découverts qu'après le jugement. La révision n'est donc pas la cassation.

La Cour de Cassation a, en France, une fonction très limitée, mais réelle, elle légifère indirectement. La loi du 1^{er} avril 1837 porte : « Lorsqu'après la Cassation d'un premier arrêt ou jugement rendu en dernier ressort, le deuxième arrêt ou jugement rendu dans la même affaire entre les mêmes parties, procédant en la même qualité, sera attaqué par les mêmes moyens que le premier, la Cour de Cassation prononcera, toutes les chambres réunies ».

Le législateur égyptien voudra sans doute conserver à la Cour de Cassation à créer ces deux fonctions, révision et décision en forme législative; pour celle-ci, l'Egypte connaît déjà les décisions réglementaires de sa Cour d'appel mixte.

Tribunaux d'Appel

L'organisation actuelle en Egypte est calquée sur l'organisation française. Il n'y aura que peu de chose à faire pour la mettre au point.

Le système égyptien de la Cour d'assises composée de conseillers à la Cour d'appel donne de bons résultats, l'institution du jury pourrait être discutable; elle mérite d'ailleurs, dans tous les pays où elle existe, les plus vives critiques.

La Cour d'assises juge les crimes.

Tribunaux de centre et tribunaux sommaires

Dans l'organisation de ces tribunaux, il faut tenir compte de l'importance des litiges pour lesquels ils sont compétents, et de la nécessité de les rapprocher des justiciables. Leur compétence et l'étendue de leurs circonscriptions doivent être étudiées avec soin.

Les projets Milner de 1920 contiennent des règles précieuses que le législateur égyptien adoptera certainement, car elles sont conformes à l'organisation actuelle.

Tribunaux distincts selon la nature des litiges

Les Tribunaux ont à s'occuper de procès en matière civile, commerciale, pénale, administrative. Rien n'empêche le même Tribunal de juger ces quatre sortes de litiges, rien ne s'oppose non plus à l'institution dans le même Tribunal de sections spécialisées, ou à l'institution de tribunaux spéciaux.

Y a-t-il lieu, dans une bonne organisation de la juridiction, de créer deux justices, la justice de droit commun et la justice administrative?

Nous ne le croyons pas : la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire est inconnue en Angleterre. En Egypte d'ailleurs, les actes administratifs sont soumis aux tribunaux ordinaires, en ce qui concerne leurs conséquences pécuniaires. En Angleterre, les tribunaux ordinaires ont même le pouvoir d'enjoindre à l'administration de faire certains actes. « C'est un principe fondamental de la Constitution britannique, que tout citoyen a un recours devant l'autorité judiciaire contre tout acte du Gouvernement qui l'atteint dans sa personne ou dans ses biens, et qu'il peut non seulement obtenir des dommages-intérêts à raison du préjudice causé, mais faire adresser à l'Administration par le juge, au moyen d'un *writ*, l'injonction de faire certains actes. » (Dareste, *Bull. de la Soc. de lég. comparée*, 1873, p. 289.)

L'Italie, en 1865, a dévolu tout le contentieux administratif à la justice civile.

En France même, le principe de la justice administrative fut maintes fois attaqué, surtout sous la Restauration. Le Conseil d'Etat fut tenu en méfiance. Un projet de loi du duc de Broglie après 1830, réduisait beaucoup la compétence des Conseils de préfecture et du Conseil d'Etat; ce projet fut abandonné. Aujourd'hui le Conseil d'Etat a des attributions législatives; il fait les règlements d'administration publique que lui renvoie le Parlement; il donne des avis au gouvernement et « statue sou-

verainement sur les recours en matière contentieuse administrative et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes de diverses autorités administratives ». La France semble apprécier la haute valeur de cette justice administrative; certains juristes ont pu soutenir qu'elle protégeait plus efficacement les citoyens contre les excès de zèle de l'autorité administrative que ne le faisait la Cour de cassation elle-même.

Toutes ces considérations ne peuvent prévaloir contre ce principe, qu'il n'y a qu'une justice, la même pour tous, et qu'il est impossible de justifier, par des raisons tirées de la nature et des besoins de la justice, l'institution d'une juridiction administrative. Les Tribunaux civils sont capables de « dire le droit et la justice »; la Cour de Cassation est composée de juges éminents qui ne savent pas tout, mais qui sont capables de tout apprendre, en vue de la solution des litiges qu'on leur propose.

La Cour de Cassation rend également inutile un Tribunal spécial des Conflits qui peuvent s'élever entre l'autorité judiciaire administrative et l'autorité judiciaire de droit commun.

Une justice d'exception, d'ailleurs trop près de l'autorité administrative et gouvernementale, qui joint à la fonction de rendre la justice d'autres fonctions de toute nature, inspirera toujours de la méfiance, sans apporter plus de justice et plus d'impartialité.

Y a-t-il lieu, dans une bonne organisation de la juridiction de prévoir une justice religieuse, con-

fessionnelle, même en la restreignant strictement aux questions de statut personnel?

Non, car la religion n'a pas à être réglementée par les lois. L'Etat pouvait avoir des tribunaux confessionnels qui appliquaient les règles religieuses, mais lorsqu'il avait une religion, qui se défendait d'ailleurs avec fanatisme contre toute croyance nouvelle. Mais aujourd'hui l'Etat est laïque, les croyances sont du domaine de la conscience, du for intérieur, l'Etat est séparé des religions.

Lorsque les lois ne s'accordent pas avec la loi religieuse, les croyants n'ont qu'à ne pas en réclamer pour eux l'application. En France, les catholiques ne peuvent divorcer, aux termes de leur loi religieuse; pourquoi le Code civil ne permettrait-il pas le divorce à ceux qui veulent en profiter?

Cependant, nous devons bien reconnaître la force des croyances musulmanes et des traditions religieuses, et si les règles religieuses devaient rester des lois positives en vigueur en Egypte, nous oserions dire que des Tribunaux ordinaires, nationaux, sauraient appliquer avec impartialité la loi musulmane, religieuse, tout comme ils appliqueraient toutes les autres règles du droit international et du droit national. L'unité de juridiction n'est pas mise en péril par la multiplicité des lois applicables, au fond dans tous les procès.

Haute-Cour de justice

Il a été question de créer en Egypte cette justice spéciale, contre les Ministres; rappelons seulement l'exemple de la France. L'Egypte, constitutionnellement a maintenant une Chambre des députés et un Sénat, donc elle pourrait instaurer cette juridiction, à moins qu'elle ne préfère la juridiction de droit commun par la Cour de Cassation.

L'article 9 de la loi constitutionnelle française du 24 février 1875 est ainsi conçu : « Le Sénat peut être constitué en Cour de justice pour juger, soit le Président de la République, soit les Ministres et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'Etat ».

Cet article a été complété par l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 qui porte : « Le Président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés et ne peut être jugé que par le Sénat. Les Ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat. Le Sénat peut être constitué en Cour de Justice par un décret du Président de la République, rendu en Conseil des Ministres, pour juger toute personne prévenue d'attentat commis contre la sûreté de l'Etat. Si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat peut être rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi. Une loi déterminera le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement. »

Concluons :

Le tableau sommaire de l'organisation désirable de la juridiction en Egypte ne comporte évidemment que des tribunaux nationaux, tels qu'ils seront lorsque la réforme sera parfaite, terminée; à ce moment-là, il n'y aura plus qu'une seule espèce de tribunaux, les mixtes et les indigènes se seront fondus dans les tribunaux nationaux.

Les projets Milner de 1920 ne visent que l'organisation judiciaire d'une reconstitution des tribunaux mixtes, nous nous en inspirerons pour la période de transition.

Dans le présent chapitre, nous n'avons voulu présenter que des considérations sur l'organisation *idéale* de la juridiction en Egypte.

TROISIÈME PARTIE

LES ÉLÉMENTS DE LA SOLUTION

CHAPITRE VIII

LES RÉFORMES QUE DEMANDE LE GOUVERNEMENT ÉGYPTIEN

Il ne suffit pas, pour trouver les réformes à faire, de se mettre en présence des principes généraux du Droit, et d'en conclure un système logique d'organisation des Tribunaux, car ici, nous n'avons pas les mains libres; il faut tenir compte des règles en usage et des droits qui sont acquis aux termes des Capitulations.

Nous devons consulter les pourparlers intervenus jusqu'à l'heure actuelle, entre l'Egypte et les autres Puissances, plus particulièrement avec l'Angleterre.

Cette dernière Puissance croit possible de réaliser en partie les trois projets Milner, qu'il sera donc nécessaire pour nous d'examiner. Enfin, la doctrine et les auteurs nous fourniront sans doute quelques indications.

Négociations directes du Gouvernement Egyptien

Dans une Note de décembre 1927, le Gouvernement égyptien exprimait aux Puissances capitulaires son désir de réviser le régime capitulaire. « A cet effet, dit la Note, il entend vous entretenir incessamment de ses projets, en vue d'arriver à un accord, ou des accords avec les Puissances à ce sujet ».

En attendant cette révision, le Gouvernement égyptien propose les six modifications suivantes :

1° Révision de l'article 12 du Code civil mixte.

« L'article 12 du Code civil mixte permet à l'Egypte de légiférer dans les matières qui sont de la juridiction des Tribunaux mixtes, à l'égard des étrangers justiciables de ces Tribunaux, avec la collaboration de l'Assemblée générale de la Cour d'Appel mixte, complétée par l'adjonction des Juges des Puissances non représentées à la Cour.

La rédaction actuelle de l'article 12 a été adoptée en 1911 à la suite d'une conférence internationale réunie sous l'initiative du gouvernement égyptien. Elle prévoit que les lois approuvées par l'Assemblée générale de la Cour ne pourront être promulguées que trois mois après la délibération de l'Assemblée, et ce, afin de permettre aux Puissances qui ne se rallieraient pas à la délibération de l'Assemblée, de demander avant l'expiration de ce délai, une nouvelle délibération.

Or, l'observation de ce délai de trois mois n'est pas compatible avec la disposition de la Constitution égyptienne (art. 35) qui impose la promulgation des lois dans le délai d'un mois à partir de la date où elles ont été votées par le Parlement. Il est facile de voir, en effet, que si une loi est votée par le Parlement avant d'être approuvée par la Cour mixte, le Gouvernement sera obligé de promulguer sans observer le délai de trois mois prévu par l'article 12. Si au contraire, un projet de loi est approuvé par la Cour mixte avant d'être voté par le Parlement, il suffira que des amendements soient introduits au projet par le Parlement pour qu'une nouvelle délibération de la Cour soit rendue nécessaire et que l'on se trouve dans la même situation que si la Cour avait été saisie la dernière.

Dans les conditions actuelles, il n'est donc plus possible, en pratique, de conserver dans la rédaction de l'article 12 la disposition ayant trait au délai de promulgation et à la faculté laissée aux Puissances de demander une nouvelle délibération.

Il semble d'ailleurs, que cette faculté, qui pouvait se concevoir comme une mesure de précaution utile, tant que l'organisme créé en 1911 par le nouvel article 12 n'aurait pas fait ses preuves, *peut aujourd'hui disparaître sans inconvénient*, car, en fait, depuis 1911, plus de trente projets de loi ont été soumis à l'Assemblée de la Cour sans que jamais aucune des Puissances n'ait fait usage de ladite faculté.

L'article 12 actuel porte aussi que si le projet ap-

prouvé par la Cour n'est pas promulgué dans les trois mois à partir de la date où cette promulgation peut avoir lieu, c'est-à-dire 6 mois après la délibération, il sera considéré comme abandonné et ne pourra plus être promulgué sans une nouvelle délibération.

Ce délai maximum de 6 mois était suffisant lorsqu'il ne dépendait que du Gouvernement de promulguer un projet de loi. Mais, à l'heure actuelle, le Pouvoir législatif est exercé par le Parlement et il se produira vraisemblablement des cas où un projet de loi approuvé d'abord par la Cour mixte ne pourra être voté ensuite par les deux Chambres dans l'espace de 6 mois. *Le délai maximum devrait être porté à une année.*

Le Gouvernement de S. M. le Roi propose, en conséquence, que l'article 12 du Code civil mixte soit modifié suivant la teneur portée à l'annexe. Les modifications proposées ne changent pas dans leur essence les dispositions de l'article 12. Elles n'affectent ni le principe de la collaboration au travail législatif d'une Assemblée de Magistrats ni la composition de cette Assemblée où toutes les Puissances qui ont adhéré à la réforme judiciaire (parmi lesquelles il ne faut plus compter celles qui, à la suite de la guerre de 1914-1918, ont renoncé à leurs privilèges capitulaires), doivent être représentées, ni le quorum de quinze membres et la majorité des deux tiers exigés pour les délibérations, ni enfin la réserve que le Règlement d'organisation judiciaire reste en dehors de la compétence de cette assemblée. Ces modifications visent seulement à

mettre les dispositions de l'article 12 en harmonie avec le jeu normal du régime constitutionnel égyptien. »

2° Extension de la Juridiction pénale des Tribunaux mixtes en matière correctionnelle à de nouvelles catégories d'infraction.

« Le 21 mars 1925, le Gouvernement égyptien a promulgué, avec l'approbation de l'Assemblée législative de la Cour d'appel mixte, une loi pour réglementer le commerce et réprimer l'emploi des stupéfiants. Cette loi édicte « des peines correctionnelles à l'égard des délinquants justiciables des tribunaux indigènes, et des peines de simple police à l'égard des délinquants justiciables des tribunaux mixtes ». Et cela, pour la raison qu'à l'heure actuelle ces derniers tribunaux n'ont de compétence en matière correctionnelle qu'à l'égard de quelques délits énumérés à l'article 6, titre II, du règlement d'organisation judiciaire.

L'Assemblée de la Cour mixte, lorsqu'elle a été appelée à examiner le projet de loi dont il s'agit, s'est montrée favorable à une extension éventuelle de la compétence pénale de la juridiction mixte en cette matière.

Depuis la mise en application de la loi, les commandants de la Police du Caire et d'Alexandrie ont signalé à diverses reprises, — pour arriver à la répression du trafic des stupéfiants, — que les étrangers puissent être traduits devant les juridictions du pays et punis des mêmes peines que les Egyptiens.

Enfin, M. Van den Bosch, procureur général près la Cour d'appel mixte, a adressé au Ministre de la Justice une Note en date du 28 janvier 1927, dans laquelle il déclarait qu'une répression efficace du trafic des stupéfiants ne pourra être assurée, que lorsque les peines correctionnelles édictées par la loi seront applicables à tous les délinquants sans distinction de nationalité.

L'extension de la compétence pénale des Tribunaux mixtes aux délits punis par la loi sur le commerce des stupéfiants s'impose donc comme une mesure que l'on peut qualifier sans exagération de *mesure de salut public*; mais le Gouvernement de S. M. le Roi considère que la compétence de ces tribunaux en matière correctionnelle devrait être également étendue à quelques autres infractions qui ne sont actuellement punissables que de peines de simple police, ainsi qu'à certaines infractions à la morale publique et à certaines fraudes commerciales qui ne sont pas encore punissables dans l'état actuel de notre législation.

Ces infractions sont les suivantes :

1° Le proxénétisme et le trafic des femmes et des enfants, les publications, les chants et spectacles publics, obscènes ou indécents;

2° La falsification de denrées alimentaires, de médicaments, d'engrais chimiques ou naturels; la vente et la mise en vente de pareils produits que l'on sait être falsifiés ou adultérés;

3° La tromperie de l'acheteur sur la quantité ou la qualité de la marchandise par le moyen de faux poids, de fausses mesures ou de fausses désigna-

tions commerciales, la vente ou la mise en vente, ou l'introduction dans le pays des marchandises auxquelles a été attribuée une fausse désignation commerciale.

4° La tenue et la direction d'établissements où le public est admis à se livrer à des jeux de hasard, et l'organisation de loteries publiques sans autorisation régulière.

Parmi ces infractions, les unes se rattachent à la *protection de la morale publique* et au bon ordre des établissements publics, que la Police a le devoir d'assurer; les autres, qui ont pour *objet des fraudes commerciales* dirigées soit contre l'acheteur, soit contre le commerçant, se rattachent étroitement aux matières de la vente commerciale et de la *concurrence déloyale* qui sont de la compétence des Tribunaux mixtes. Le Gouvernement égyptien a été sollicité par les Chambres de commerce d'édicter des mesures répressives contre les fraudes commerciales, et c'est l'impossibilité d'appliquer des sanctions pénales suffisantes aux étrangers qui a été l'un des principaux motifs pour lesquels le Gouvernement s'est abstenu de légiférer jusqu'à ce jour.

Enfin, bon nombre des infractions dont il s'agit ont fait l'objet de préoccupations ou même de conventions internationales.

Dans ces conditions, la proposition de conférer aux tribunaux mixtes la juridiction pénale à l'égard de ces infractions, avec l'application de peines correctionnelles, est amplement justifiée.

Pour étendre la juridiction pénale des Tribunaux mixtes, en matière correctionnelle, aux infractions ci-dessus énoncées, il est nécessaire d'ajouter une disposition à l'article 6, titre II, R. O. J., qui fixe actuellement les limites de sa juridiction.

Le texte de l'article 6 a donc été modifié suivant la rédaction proposée à l'annexe 2.

Dans la conviction où il est que sa proposition sera bien accueillie, le Gouvernement égyptien a déjà élaboré des projets de loi qu'il compte présenter ultérieurement au Parlement et à l'Assemblée de la Cour d'appel mixte en vue de réprimer les infractions qui leur seront désormais soumises.

3° La troisième réforme serait *la suppression des Juges assesseurs au Tribunal correctionnel*. On sait qu'aujourd'hui le règlement de l'organisation judiciaire impose de composer le Tribunal correctionnel avec ses trois magistrats habituels et des juges assesseurs, notables de la colonie et dont la moitié doit être de la nationalité des prévenus. « Les inculpés, de quelque nationalité qu'ils soient, écrit la Note, trouveront toujours devant le Tribunal composé de trois magistrats sans assesseurs, une justice impartiale et éclairée ».

4° La quatrième réforme est *la création à la Cour d'une Chambre composée de trois conseillers*.

Chaque Chambre est actuellement composée de cinq membres. Le Gouvernement demande que les arrêts puissent être rendus par trois conseillers seu-

lement, deux étrangers et un égyptien; « lorsqu'il s'agira de statuer en appel sur des affaires jugées en première instance par un seul magistrat, c'est-à-dire sur des affaires de référé et les affaires possessoires ».

C'est une disposition qui faciliterait l'expédition plus rapide des appels.

5° La cinquième réforme porte sur la révision des dispositions *relatives à la désignation des magistrats qui exercent les fonctions de Président de la Cour et des Tribunaux*.

« Le Gouvernement propose que les dispositions dont il s'agit soient modifiées de la manière suivante :

1° Les fonctions de Président honoraire qui sont réservées à des magistrats égyptiens sont supprimées;

2° Le Président effectif, ainsi que les Vice-Présidents continueront d'être désignés par la Cour par voie d'élection, de la même manière que cela se fait actuellement, mais ils seront nommés à leur fonction par un décret du gouvernement, et pour une période de 3 ans;

3° L'un de ces magistrats devra être étranger et l'autre égyptien, de sorte que, si le Président est étranger, le Vice-Président devra être égyptien et inversement ».

6° La sixième réforme est la suppression de la disposition qui porte que les magistrats des Tribunaux mixtes *ne pourront être l'objet de distinc-*

tions honorifiques de la part du Gouvernement égyptien.

Une réunion internationale devait se réunir au Caire en 1928, pour mettre ces réformes au point, d'accord avec les représentants des Puissances.

Cette réunion ne put avoir lieu par suite du changement de Ministère; le nouveau Ministère désira faire procéder à une réforme plus large.

Nous avons trouvé ce document dans l'*Etude générale sur la condition des étrangers en Egypte*, de Mourad Kamel Bey, conférence faite par lui à l'Académie Internationale diplomatique de Paris, le 20 janvier 1930.

Il termine sur ce point par la constatation de la nécessité d'une période transitoire.

« Je ne saurais être plus gouvernemental que le Gouvernement. Il n'est pas dans les intentions de l'Etat égyptien d'abolir d'un trait de plume les privilèges dont jouissent les étrangers, comme ont fait les pays qui en étaient grevés jadis, mais, à ce que je sache, de maintenir les tribunaux mixtes et d'augmenter leur compétence de celles des tribunaux consulaires en matière pénale, tout en mettant un terme aux immunités fiscales qui, de même que les affaires pénales, indisposent si profondément les Egyptiens. »

Note d'Adhésion du Gouvernement Égyptien à la Conférence Internationale de Paris en Novembre 1929

Nous allons beaucoup mieux connaître les intentions et les espoirs du Gouvernement égyptien, si nous transcrivons intégralement deux textes officiels de la plus haute importance.

Le conseil de la Société des Nations décida, en 1929, de réunir à Paris une conférence internationale.

Les délégués de 50 Etats s'y trouvèrent.

L'Egypte était représentée par son Ministre plénipotentiaire à Paris, et par le Conseiller royal au Ministère des Affaires étrangères au Caire.

Le but de cette conférence était : « D'instituer par un statut commun, les garanties civiles juridiques, fiscales et économiques, indispensables aux nationaux de chacun des Etats admis à s'établir sur le territoire des autres pour y développer leur activité, et d'empêcher tout traitement discriminatoire ou injuste qui pourrait, sur leur propre territoire, entraver le commerce des nationaux des autres pays ».

Un projet de convention avait été élaboré pour servir de base de discussion à la conférence. Voici le texte de l'article 9 de cette convention, auquel fait allusion la note du Gouvernement égyptien; l'article 12 concerne les impôts et ne rentre pas dans notre étude sur l'organisation judiciaire.

Art. 9. — 1° Les ressortissants de chacune des

hautes parties contractantes jouiront, dans le territoire des hautes parties contractantes, en ce qui concerne la protection légale et judiciaire de leur personne, de leurs biens, de leurs droits et de leurs intérêts, du même traitement que les nationaux.

2° Ils jouiront dans les mêmes conditions que les nationaux du droit d'ester en justice, comme demandeurs et de comparaître devant les autorités administratives compétentes, afin d'y sauvegarder leurs droits ou intérêts, conformément aux lois en vigueur dans ledit territoire.

Ces lois devront être appliquées indistinctement aux nationaux et aux étrangers. Les ressortissants des hautes parties contractantes auront le droit de choisir pour la défense de leurs intérêts devant les tribunaux et autorités administratives, les avocats, notaires et autres personnes autorisées par les lois nationales du pays.

3° En ce qui concerne la caution *judicatum solvi*, elle pourra être exigée par chacune des hautes parties contractantes, qui en impose l'obligation aux ressortissants de toute autre Haute Partie contractante avec laquelle elle n'aurait pas conclu un accord en prévoyant l'exonération. En ce qui concerne l'exécution des jugements ou des sentences arbitrales rendus sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes, et demandée à une autre Partie contractante, cette question est réglée par la législation de chaque partie ou par les accords qu'elle a pu conclure à cet effet.

I. — Note du Gouvernement Egyptien à la Conférence Internationale

« Le Gouvernement de S. M. le Roi d’Egypte a examiné avec la plus sérieuse attention le projet de Convention élaboré par le Comité économique de la Société des Nations.

Ce projet dans son ensemble répond pleinement aux vœux du Gouvernement royal qui tendent à accorder aux étrangers admis à s’établir en Egypte le même traitement qu’aux nationaux. Dans cet ordre d’idées, au seuil de cette Conférence qui a pour objectif de réaliser, dans toute la mesure du possible, un accord international tendant à cette fin, le Gouvernement royal ne peut s’empêcher d’observer que l’Egypte se trouve dans une situation telle, qu’au lieu d’avoir la faculté comme les autres Etats de réserver aux étrangers un traitement moins favorable que le traitement national, elle se voit obligée d’admettre que les étrangers établis sur son territoire se prévalent de privilèges spéciaux les soustrayant en partie à la souveraineté de l’Etat égyptien.

Cette situation qui est le résultat des Capitulations conclues entre les Etats de la chrétienté et l’Empire ottoman, est à l’heure actuelle, particulière à l’Egypte, qui, seule des Etats héritiers de cet Empire, est encore soumise au régime désuet connu sous le nom de « Régime capitulaire ».

Le Gouvernement royal se rend parfaitement compte que la Conférence qui va s'ouvrir n'a pas pour but de débattre la question de l'abolition ou de la modification de ce régime, et que le projet de convention qui a été élaboré par le Comité économique de la Société des Nations se propose de régler d'autres situations.

Toutefois, et puisque ledit projet est inspiré par le souci de mettre fin aux régimes différentiels entre étrangers et nationaux pratiqués par divers Etats sur leurs territoires, au détriment des étrangers, le Gouvernement royal qui se propose d'entreprendre des négociations avec les Etats capitulaires au sujet des Capitulations, exprime l'espoir que la Conférence voudra bien prendre en considération le cas de l'Egypte, où il existe aussi un régime différentiel entre certaines catégories d'étrangers et les nationaux, mais en faveur desdits étrangers.

Ce régime différentiel est caractérisé en premier lieu par ce que l'on a coutume d'appeler l'immunité de juridiction, c'est-à-dire que les ressortissants des Etats capitulaires ne peuvent être jugés en Egypte par les tribunaux nationaux. Leur personne et leurs biens restent sous la protection de l'Etat dont ils ressortissent de sorte qu'ils sont jugés soit en matière pénale, soit en matière civile ou commerciale, par des tribunaux consulaires de leur propre pays fonctionnant en Egypte, ou par des tribunaux composés en majeure partie de magistrats étrangers (les tribunaux mixtes), établis en Egypte avec l'assentiment des Etats capitulaires.

L’Egypte étant prête à adhérer aux dispositions de l’article 9 du projet de Convention qui a trait aux garanties civiles et judiciaires, se plaît à espérer que les Etats capitulaires voudront bien reconnaître que le moment est venu d’acheminer le régime actuel vers le traitement national prévu à l’article 9.

Un autre trait caractéristique de ce régime différentiel imposé à l’Egypte en faveur de certaines catégories d’étrangers, est une situation privilégiée revendiquée au profit desdits étrangers en matière fiscale. On soutient que l’Egypte n’a pas la liberté d’assujettir en toutes matières les étrangers ressortissants des Etats capitulaires aux impôts et taxes auxquels seraient assujettis les Egyptiens eux-mêmes, sans l’agrément de ces Etats.

A la vérité, le gouvernement royal conteste cette manière de voir ; les textes des traités et les précédents n’accordent aux étrangers ressortissants des Etats capitulaires que l’égalité de traitement avec les Egyptiens. Mais comme les tribunaux mixtes ne semblent pas partager entièrement cette dernière interprétation et qu’ils peuvent éventuellement mettre en échec l’application des lois fiscales, le Gouvernement royal a dû limiter son activité de ce chef.

Toujours est-il que le Gouvernement royal est prêt à reconnaître l’égalité de traitement à tous les étrangers sans distinction, en adhérant aux dispositions de l’art. 12 du projet de la Convention. Ce traitement est en toute justice, le maximum de ce que l’étranger peut demander. La thèse, d’après

laquelle les Capitulations apporteraient une restriction à la liberté d'imposition, ne pouvait s'expliquer que par la crainte que, dans l'Etat politique et administratif de l'ancien Empire ottoman, une discrimination ne fût établie entre les étrangers et les nationaux.

Par son adhésion à l'article 12 du projet, l'Egypte s'engagerait à observer l'égalité des traitements.

Le Gouvernement royal a pleine confiance que, dans ces conditions, la Conférence qui va se réunir sera considérée par les Etats capitulaires comme une occasion opportune d'examiner si le régime du projet de Convention ne constitue pas à l'heure présente une garantie amplement suffisante. Le Gouvernement royal ne se refuserait pas d'ailleurs à envisager pour une période transitoire, un arrangement destiné à assurer les ressortissants des Etats capitulaires établis en Egypte de la parfaite égalité de traitement qui constituera désormais le régime légal.

Enfin, sous l'influence d'idées plus ou moins analogues, les lois applicables aux étrangers sont soumises à l'approbation de l'Assemblée générale des Tribunaux mixtes.

Toutefois, de même que pour la législation fiscale, le Gouvernement royal est convaincu que le régime du projet de Convention sauvegarderait amplement les intérêts légitimes des étrangers et pourrait, en définitive, remplacer avantageusement l'approbation préalable de l'Assemblée générale précitée.

Le système actuel gêne le Gouvernement terri-

torial dans ses responsabilités, porte atteinte à sa dignité, ne s'accommode pas avec l'activité législative, surtout dans un régime parlementaire, et pourrait nuire en fin de compte aux intérêts qu'il est censé protéger.

Le Gouvernement égyptien se plaît donc à espérer que la Conférence voudra bien reconnaître qu'il sera opportun dans un avenir prochain, de s'en tenir en matière législative au système pur et simple du projet de Convention.

En plaçant sous les yeux des membres de la Conférence les considérations qui précèdent, le Gouvernement royal n'a pas l'intention de demander à la Conférence de se prononcer sur les questions ci-dessus exposées, qui cependant préoccupent à juste titre le Gouvernement royal plus que tout autre.

Mais, comme ces questions se rattachent étroitement à celles qui doivent être traitées par la Conférence, il se permet d'exprimer le souhait que la Conférence, sous la forme de vœu ou sous toute autre forme appropriée, marque son adhésion de principe au but poursuivi par le Gouvernement égyptien, qui est, en se soumettant au régime de droit commun entre Etats civilisés à établir par la Convention de mettre fin au régime différentiel existant encore en Egypte en faveur de certains étrangers, régime devenu à l'heure actuelle, incompatible avec la dignité de l'Egypte, l'état de sa législation et de son organisation administrative et judiciaire, et aussi avec les intérêts généraux de tous les étrangers établis dans ce pays.

Le Gouvernement royal se réserve naturellement de présenter par ses représentants à la Conférence d'autres observations, tant sur la substance même que sur la rédaction des dispositions du projet de Convention. »

II. — Discours de S. E. Fakhry Pacha

A la séance d'ouverture de la Conférence internationale, 6 novembre 1929,

« Mahmoud Fakhry Pacha (Egypte) déclare que le Gouvernement de S. M. le Roi d'Egypte a examiné avec la plus sérieuse attention le projet de Convention élaboré par le Comité économique de la Société des Nations.

Ce projet, dans son ensemble, répond pleinement aux vœux du Gouvernement royal, qui tendent à accorder aux étrangers admis à s'établir en Egypte le même traitement qu'aux nationaux. Une tradition séculaire existe, en effet, en Egypte, qui veut que l'étranger soit accueilli sur le territoire égyptien avec une large bienveillance; qu'il y trouve toutes les facilités pour exercer sa profession, son commerce ou son industrie, acquérir des biens meubles ou immeubles, en disposer librement.

Mais, au seuil de cette Conférence, le Gouvernement royal ne peut s'empêcher d'observer que certaines catégories d'étrangers se prévalent en Egypte de privilèges qui leur assurent un traitement autre que le traitement national et les soustraient en partie à la souveraineté de l'Etat.

Cette situation résulte des traités connus sous le nom de « Capitulations », conclus autrefois entre

les Etats de la chrétienté et l'Empire ottoman, et aussi, on doit dire d'une extension progressive des garanties conférées par ces traités, obtenus peu à peu de la faiblesse ou d'une trop grande tolérance des Gouvernements locaux.

Le Gouvernement royal se rend parfaitement compte que la présente conférence n'a pas pour but de débattre la question de l'abolition ou de la modification du régime dit « capitulaire », et que le projet de convention qui doit faire l'objet de ces travaux se propose de régler d'autres situations.

Toutefois, et puisque ce projet est inspiré par le souci de mettre fin aux régimes différentiels entre nationaux et étrangers ratifiés par divers Etats sur leur territoire, au détriment des étrangers, le Gouvernement royal qui se propose d'entreprendre des négociations avec les Etats capitulaires au sujet des Capitulations, exprime l'espoir que la Conférence voudra bien prendre en considération l'Egypte où il existe aussi un régime différentiel entre certaines catégories d'étrangers et les nationaux, mais en faveur desdits étrangers.

Ce régime différentiel est caractérisé principalement par trois privilèges ou immunités : l'immunité de juridiction, l'immunité d'imposition, et l'immunité législative.

.....
Les étrangers sont, en Egypte, mêlés à la vie sociale, économique et même à la vie publique du pays. Ils sont non seulement commerçants, mais avocats, médecins, banquiers, fonctionnaires. Leur nombre est considérable. Les statistiques de 1917,

qui sont les dernières publiées, indiquent les chiffres suivants :

Grecs	56.731
Italiens	40.198
Anglais	24.354
Français	21.270
Austro-Hongrois	2.789
Allemands	157
Autres nationalités.....	29.653

D'autre part, l'organisation de l'Etat est devenue entièrement laïque. Les rapports juridiques, sauf dans la matière spéciale des droits de famille, sont entièrement distincts des rapports religieux.

Le régime capitulaire apparaît dès lors comme une anomalie inconcevable.

Il est, en effet, inconcevable que l'Etat égyptien ne puisse pas à l'heure actuelle légiférer pour tous; qu'il ne puisse pas faire juger par ses magistrats toutes les infractions pénales qui se commettent sur son territoire; inconcevable qu'on lui conteste le pouvoir d'établir des impôts à l'égard de certains étrangers, alors que d'importants travaux publics commandés par l'accroissement constant de la population, le souci de l'hygiène, la diffusion de l'instruction, réclament une augmentation correspondante des ressources de l'Etat!

Tout cela est d'autant plus inconcevable que seule parmi les nations formées du démembrement de l'Empire ottoman, l'Egypte supporte encore l'entrave du Régime capitulaire.

.....

La dynastie qui, depuis plus d'un siècle, a la charge glorieuse de guider l'Egypte vers ses destinées, a résolument engagé le pays dans les voies de la civilisation occidentale. Dans l'organisation des pouvoirs publics, dans la législation, dans les méthodes de l'administration, ce sont les pays de l'Europe moderne qui ont servi et servent encore de modèles. S. M. Fouad I^{er}, avec une claire vision des besoins de son peuple, poursuit énergiquement cette œuvre. En autorisant ses représentants à signer le projet de Convention qui doit être discuté ici, le Gouvernement royal montre bien qu'il est disposé à accorder à tous les étrangers les garanties à l'heure actuelle jugées bonnes et suffisantes.

On permettra au délégué de l'Egypte de formuler en son nom l'espoir que cette Conférence sera pour les Etats qui se prévalent encore en Egypte des garanties désuètes des Capitulations, l'occasion d'examiner si le moment n'est pas enfin venu de faire disparaître un état de choses que, dans l'opinion unanime de la Nation égyptienne, rien ne saurait désormais justifier. »



Notre conclusion ne peut être autre que celle de l'Etude de Mourad Kamel Bey.

Abroger purement et simplement les Capitulations dans l'ancien et le nouveau monde :

Abroger purement et simplement les capitulations, subsidiairement et pour un temps à fixer d'accord avec le Gouvernement égyptien,

Dire que tous les étrangers capitulaires seront soumis à la pleine juridiction pénale des Tribunaux mixtes.

Dire que toutes les affaires se rapportant au statut personnel des étrangers capitulaires seront transférées auxdits Tribunaux, ou du moins,

Dire que les Tribunaux consulaires ne devraient conserver qu'une compétence restreinte en matière de juridiction gracieuse dans les questions de tutelle ou de curatelle, ainsi que pour les mesures d'urgence à prendre pour la protection des intérêts des mineurs, des interdits, des absents ou des ayants-droit dans une succession ouverte en Egypte;

Dire que les immunités fiscales consacrées par le simple usage constituent des privilèges injustes et qu'il y a lieu d'y renoncer.

Concilier les pouvoirs de l'Assemblée législative mixte avec les dispositions constitutionnelles du Parlement égyptien, pour que la loi sorte une, et que le droit de veto en ce qui émane de ladite Assemblée soit réservée au Roi.

Et ce sera justice. »

La Conférence internationale avait duré du 5 novembre au 5 décembre 1929; faute d'accord, elle fut ajournée à un an, afin de permettre aux délégués d'en référer à leur Gouvernement.

CHAPITRE IX

LES RÉFORMES QUE L'ANGLETERRE CONSIDÈRE COMME ADMISSIBLES

L'Égypte vient de nous déclarer ce qu'elle désire, l'Angleterre va nous dire officiellement ce qu'elle croit possible.

Un Livre vert publié en 1928 contient les documents diplomatiques relatifs aux conversations de Saroit Pacha et de Sir Austen Chamberlain, sur un traité d'alliance et d'amitié entre la Grande-Bretagne et l'Égypte.

En 1929, un projet d'accord entre l'Égypte et la Grande-Bretagne fut également publié.

Consultons ces textes, sur le point spécial des Capitulations et de la réforme judiciaire.

*
**

Le Livre vert de 1928 s'ouvre sur un exposé par Saroit Pacha de son entrée en relations avec Sir A. Chamberlain, pendant la visite du roi Fouad en Angleterre, du 4 au 26 juillet 1927. Une seconde visite de Saroit eut lieu à Londres après la visite du roi Fouad à Bruxelles, mais ce fut au Caire que se firent les échanges de vues complémentaires

entre Saroit Pacha et Lord Lloyd, haut-commissaire de S. M. britannique en Egypte.

On sait, en premier lieu, que le projet Milner de 1920 concluait à des négociations de l'Angleterre avec les Puissances capitulaires, en vue de la suppression des Capitulations. On sait aussi que, dans la proclamation à l'Egypte de 1922, l'Angleterre réservait quatre matières dont la troisième est la protection des intérêts étrangers en Egypte.

L'exposé préliminaire de Saroit porte en ce qui concerne ce point : « Quant à la protection des intérêts étrangers, je ne pensais pas qu'il y eût lieu de changer dans le projet écrit la position qui avait été prise à ce sujet, par le projet de 1920, sauf pour préciser que la réforme du système capitulaire serait négociée par le Gouvernement égyptien, et non par le Gouvernement britannique. On se rendra compte du chemin parcouru et des améliorations obtenues sur ce point dans les conversations, par la comparaison de l'article 3 de mon Projet d'une part, avec les deux Notes sur les Capitulations préparées par le Foreign Office à la suite de nos conversations, et d'autre part, avec les précisions présentées par moi à S. E. Lord Lloyd. »

L'article 3 du projet de traité présenté par Saroit Pacha pendant sa visite de 1927 à Londres est ainsi conçu :

« La Grande-Bretagne prend l'engagement d'employer toute son influence auprès des Puissances capitulaires en Egypte pour obtenir la substitution au régime capitulaire existant actuellement en

Egypte, d'un régime plus conforme à l'esprit du temps et à l'état actuel de l'Egypte.

En vue de la reconnaissance à l'Egypte du droit de légiférer à l'encontre des étrangers, le Gouvernement égyptien reconnaît à la Grande-Bretagne le droit d'intervenir par l'intermédiaire de son représentant en Egypte, pour empêcher l'application de toute loi égyptienne, dont l'application aux étrangers est aujourd'hui conditionnée au consentement des Puissances capitulaires, et la Grande-Bretagne s'engage de son côté à n'exercer ce droit que dans le cas où la loi ferait inéquitablement une différence de traitement au détriment des étrangers, en matière fiscale, ou si la loi est incompatible avec les principes de législation communs aux Puissances capitulaires.

Des arrangements spéciaux interviendront pour les changements à introduire dans l'organisation judiciaire actuelle, pour la suppression des tribunaux consulaires et l'attribution de la plénitude de juridiction aux Tribunaux égyptiens, pour le jugement des sujets des Puissances capitulaires ».

Et voici les articles 7 et 8 du contre-projet britannique qui fut remis à Saroit Pacha avant son départ de Londres.

« Art. 7. — S. M. Britannique prend l'engagement d'employer toute son influence auprès des Puissances capitulaires en Egypte, pour obtenir la modification du régime capitulaire existant actuellement en Egypte, de façon à le rendre plus conforme à l'esprit du temps et à l'état actuel de l'Egypte.

« Art. 8. — En vue des obligations acceptées par

S. M. Britannique dans le présent traité en ce qui concerne la défense de l'Égypte contre l'agression, et des responsabilités spéciales incombant à S. M. Britannique à l'égard des intérêts étrangers en Égypte, le Gouvernement égyptien s'engage à fournir à S. M. Britannique, en tout temps, les moyens de s'assurer que la vie et la propriété des étrangers jouissent d'une protection adéquate en Égypte. Le Gouvernement égyptien maintiendra dans l'administration du pays un élément étranger qui suffira à assurer une telle protection. »

Sarait Pacha remit un Memorandum dans les premiers jours de septembre 1927 à M. Selby, à Paris, pour le transmettre à Sir A. Chamberlain; ce memorandum contenait ses observations sur le contre-projet britannique et notamment sur l'article 8.

Sarait Pacha faisait remarquer que pareils engagements n'avaient jamais été réclamés à l'Égypte dans les négociations antérieures. Comment concilier ces exigences avec l'indépendance déclarée de l'Égypte?

« Pour ce qui concerne l'engagement de maintenir l'élément étranger dans l'administration égyptienne, on semble perdre de vue que, depuis la loi N° 28 de 1923, consacrée par une Convention entre l'Égypte et la Grande-Bretagne, l'Égypte est sans aucune obligation de maintenir un étranger dans son poste, encore moins d'y nommer un étranger dans un poste à créer à son intention. »

Le document N° 5 du livre vert est un premier

projet de note, en novembre 1927 envoyé par Sir Austen Chamberlain à Saroit Pacha, pour définir la portée de l'article 7 plus haut relatif à la réforme du Régime capitulaire en Egypte.

« Je serais disposé, écrit S. A. Chamberlain, à appuyer les efforts du Gouvernement égyptien, pour conclure des arrangements avec des Puissances, si le traité actuellement en discussion entre nous entrerait en vigueur. »

Le Ministre anglais admettait ainsi la négociation directe par le Gouvernement égyptien.

« En 1920, des projets de loi furent préparés étendant la compétence des tribunaux mixtes et les mettant en mesure d'exercer la juridiction que les tribunaux consulaires exercent actuellement; je serais disposé à accepter que ces projets servissent de base à la réforme projetée du régime capitulaire, si les Puissances étrangères consentaient à transférer aux tribunaux mixtes la juridiction de leurs tribunaux consulaires ».

Mais il y a des réserves anglaises :

a) « Il pourra être difficile à certaines Puissances de consentir au transfert des tribunaux mixtes de toutes les affaires concernant le « Statut personnel » de leurs nationaux. Le transfert dans ces cas devra être facultatif. La compétence en pareille matière doit demeurer aux autorités consulaires; à moins qu'un accord n'intervienne entre le Gouvernement égyptien et le Gouvernement étranger intéressé, pour le transfert de cette compétence aux tribunaux mixtes. Pour ce qui concerne le Gouvernement de S. M. Britannique, nous sommes disposés à consen-

tir que les tribunaux mixtes exercent une juridiction en pareilles matières dans les affaires où les sujets britanniques seront intéressés. »

b) « Le Gouvernement de S.M. Britannique considère que l'*intérêt mixte*, impliqué dans le cas où des Egyptiens sont accusés de délit à l'encontre des sujets étrangers, justifie l'inclusion de toutes affaires semblables dans la compétence criminelle qui sera exercée dans les tribunaux mixtes. »

c) Un Comité des Grâces donnerait son avis au Roi pour les grâces et l'exécution des peines capitales pour les étrangers.

d) Le pouvoir législatif de l'Assemblée générale des tribunaux mixtes devrait être étendu.

« Maintenant, la législation égyptienne nécessite le consentement des puissances ou de l'Assemblée générale des Tribunaux mixtes, pour être applicable aux nationaux des Puissances capitulaires en Egypte. Les pouvoirs de l'Assemblée générale des Tribunaux mixtes devront être étendus à cet égard, de manière à comprendre toute la législation égyptienne, sauf celle imposant des charges financières aux étrangers ou intéressant la constitution ou la juridiction des tribunaux mixtes eux-mêmes.

La première catégorie n'entrerait pas en vigueur avant que le représentant de S. M. Britannique ne se fût déclaré convaincu qu'elle n'impose pas aux étrangers une charge inéquitable. La seconde catégorie modifierait ce qui, en réalité, constitue un arrangement conventionnel entre l'Egypte et les Puissances et, par conséquent, ne devrait pas entrer

en vigueur avant son approbation par les Puissances. »

e) Les articles 10 à 27 du projet de loi N° 2 de 1920, serviront de principe pour la réforme du Code de procédure pénale et du Code pénal.

f) Sur la définition du mot « étranger », il sera nécessaire que les matières sur lesquelles le conseiller judiciaire devra être tenu informé, comprennent celles qui se rapportent à l'administration et à la justice dans les procès où sera intéressé *un étranger* QUELCONQUE, et non pas seulement un ressortissant d'une Puissance capitulaire. »

Cette disposition a pour but de faire échapper aux Tribunaux indigènes les étrangers non capitulaires.

g) Une autre question est « l'augmentation du personnel des Tribunaux mixtes qui sera rendue nécessaire par l'extension projetée de leur juridiction, et, subsidiairement, les nouvelles fonctions du Procureur général des Tribunaux mixtes, et le personnel dont il aura besoin pour pouvoir remplir ses fonctions d'une manière satisfaisante. Le Conseiller judiciaire sera naturellement consulté au sujet de la nomination des Juges étrangers dans les Tribunaux mixtes, ainsi que des membres étrangers du Parquet. »

Le second projet de Note daté du 4 novembre 1927 (dans le Livre vert) et envoyé par Sir A. Chamberlain à Saroit Pacha, répète le premier projet de Note; signalons pourtant deux différences.

Le paragraphe *b* plus haut sur l'intérêt mixte

est rédigé ici, comme suit : « Le gouvernement britannique considère qu'il est essentiel que les Egyptiens accusés de délit politique contre des étrangers soient jugés par les tribunaux mixtes. Pour éviter toute difficulté sur le point de décider dans un cas particulier quelconque si le délit est ou n'est pas politique, une disposition de la loi devra prescrire que toutes les fois que le Procureur général près des Tribunaux mixtes aura une raison de croire que le délit imputé à un Egyptien est un délit politique, l'affaire sera de la compétence des Tribunaux mixtes et sera examinée en conséquence. »

Le paragraphe *f* admet que le mot « étranger » ne s'entendra que des étrangers qui, dans le passé, ont bénéficié du régime capitulaire.

Le projet définitif du traité fut envoyé au Caire par S. A. Chamberlain le 27 novembre 1927. L'annexe II contient ces quelques lignes qui nous concernent : « Paragraphe *b*. En vue de la réorganisation judiciaire prévue à l'article 9 du traité, le Gouvernement égyptien nommera, également d'accord avec le Gouvernement de S. M. Britannique, un Conseiller judiciaire. Il sera mis au courant de toutes les affaires touchant l'administration de la justice en ce qui concerne les étrangers... »

Quant à l'article 9 du traité, il était ainsi conçu :

« S. M. Britannique emploiera toute son influence auprès des Puissances capitulaires en Egypte pour obtenir les modifications du régime capitulaire existant actuellement, afin de le rendre plus conforme à l'esprit du temps et à l'état actuel de l'Egypte. »

Saroit Pacha demanda des explications complémentaires à S. A. Chamberlain, sur la Réforme capitulaire :

« En ce qui concerne les questions soulevées par la lettre du Foreign Office en date du mois de novembre 1927 au sujet de la modification du système, je tiens à préciser :

Relativement à la compétence des Tribunaux Mixtes de connaître des délits politiques commis par un Egyptien contre un étranger capitulaire, il s'agit tout d'abord du crime de meurtre à motif politique, à l'exclusion de toute autre infraction. En reconnaissant au Procureur Général Mixte le droit de déclarer qu'un meurtre est ou non politique, l'intention n'a pas été de lui reconnaître le droit d'arbitrer définitivement la question. Le Juge d'Instruction ainsi que la Cour d'Assises resteraient entièrement libres de décliner leur compétence s'ils considèrent que le motif n'est pas politique. La tâche du Procureur Général consiste donc uniquement en une simple décision préliminaire qui n'a pour but que d'effectuer une saisine provisoire, évitant ainsi l'arrêt de l'instruction qui résulterait de la divergence de vue au sujet de la juridiction compétente.

Relativement à la législation applicable aux étrangers, l'article 12 du Code Civil Mixte couvrirait tout le terrain de la *législation ordinaire par opposition* à la législation fiscale. L'Assemblée générale de la *Cour d'Appel Mixte* n'aurait qu'à *s'assurer* que cette législation n'est pas incompatible

avec les principes de la législation commune aux Pays capitulaires.

Quant à la législation fiscale, le *veto* que je serais disposé à reconnaître ne devrait être opposé qu'aux lois établissant une *inégalité de traitement* (1) au *détriment des étrangers* et pourvu :

1° Qu'il ne soit exercé qu'à la suite d'un rapport élaboré par un organisme créé à cet effet et dans lequel le gouvernement égyptien serait représenté, par exemple une Commission de 4 membres, dont 2 égyptiens, un représentant les grandes Puissances et un les petites.

2° Que ce soit seul l'exercice du *veto* qui suspend l'exécution de la législation.

3° Qu'un recours soit consacré au profit du Gouvernement Egyptien devant une autorité internationale, soit la Société des Nations, soit le Tribunal de La Haye. »

**

Les négociations furent interrompues pendant quelques mois. Saroit Pacha n'avait pas assez demandé, ou du moins, n'avait que peu obtenu. Mohamed Mahmoud Pacha, premier ministre, obtint du ministre anglais A. Hendersson, un nouveau projet d'accord entre l'Égypte et la Grande-Bretagne. Ce projet paraît, en effet, compatible avec la dignité

(1) Il demeure entendu qu'on ne saurait qualifier d'inégalité le fait qu'un impôt, tout en étant égal pour tous, pèse plus lourdement sur les étrangers, parce qu'il se rapporte à des situations ou des entreprises qui leur sont plus particulières ou qui sont plus fréquentes en ce qui les concerne.

nationale. Avant de publier le résumé des négociations et des détails de l'accord, Mohamed Mahmoud Pacha fit un appel à la Nation Egyptienne. « Dans ce moment grave de l'Histoire de l'Egypte, je fais appel à tous mes compatriotes individuellement et collectivement, de ne point permettre que les liens de partis constituent un obstacle à l'Indépendance et la Souveraineté de l'Egypte, afin qu'elle puisse occuper dans le monde le rang compatible avec la dignité des Egyptiens. »

L'article 6 du projet d'accord porte : « Le Gouvernement de S. M. Britannique reconnaît que sauvegarde de la vie et de la propriété des étrangers en Egypte incombe désormais au Gouvernement Egyptien. S. M. le Roi d'Egypte assurera l'exécution de ses obligations à cet égard. »

L'article II déclare : « S. M. Britannique reconnaît que le régime des Capitulations existant en Egypte ne s'accorde plus avec l'esprit du temps, ni avec l'état actuel de l'Egypte. — En conséquence, S. M. Britannique s'engage à user de toute son influence auprès des Puissances ayant des droits capitulaires en Egypte, pour obtenir dans des conditions qui sauvegarderont les intérêts légitimes des étrangers, le transfert aux Tribunaux Mixtes de la Juridiction Consulaire existant et l'application aux étrangers de la législation égyptienne. »

Aux termes de l'article 15, « les Hautes Parties contractantes conviennent que toute divergence de vues au sujet de l'application ou de l'interprétation des dispositions des présentes propositions qu'elles ne parviendraient pas à résoudre par des négocia-

tions directes, sera réglée conformément aux dispositions du Pacte de la Ligue des Nations. »

La Note Egyptienne de la p. 19, du projet d'accord sur les *conseillers*, est intéressante pour nous :

« Ainsi que vous le savez, le Gouvernement Egyptien a pris à sa charge un vaste programme de réformes intérieures et je me rends compte que cette tâche sera d'une portée plus grande et sera rendue plus difficile en raison des modifications importantes dans le régime capitulaire envisagées par les propositions.

En vue d'assurer l'exécution satisfaisante de ce programme de réformes, j'estime que nous aurons besoin des meilleurs conseils possibles et je saisis cette occasion pour vous informer que le Gouvernement égyptien entend s'assurer durant la période nécessaire pour l'achèvement des réformes en question, les services des deux fonctionnaires britanniques occupant, l'un le poste de conseiller financier du Gouvernement égyptien, et l'autre celui de conseiller judiciaire du Ministère de la Justice.

Quant à ceux qui occuperont ces deux postes dans l'avenir, ils seront choisis par le Gouvernement égyptien d'accord avec le Gouvernement de S. M. Britannique du Royaume-Uni, et nommés par le Gouvernement égyptien comme fonctionnaires égyptiens. »

Une note britannique de deux pages reprend à peu près les conclusions des notes de 1927 sur la question des Capitulations et dans les mêmes termes; c'est un commentaire de l'article II du Projet Henderson.

— « Des projets ont été préparés en 1920 en vue de la suppression des Tribunaux Consulaires et de l'extension de la compétence des Tribunaux Mixtes; il serait bon que ces Projets puissent servir de base à la réforme judiciaire.

— Le transfert aux Tribunaux Mixtes, des matières de Statut personnel, devrait être facultatif, sauf accord avec le Puissance capitulaire.

— « Je prévois, écrit le Ministre Anglais, qu'on pourra se mettre d'accord sur l'exercice de cette Juridiction par les Tribunaux Mixtes en ces matières, dans le cas où des sujets britanniques seraient intéressés. »

— Il est nécessaire de préparer un nouveau Code de Procédure Criminelle et un nouveau Code Pénal sur les bases des art. 10 à 27 du projet de la loi n° 2 du 18 avril 1920.

— Sur la question du mot « étranger » :

« J'ai compris de V. E. que les lois présentement appliquées par les juridictions indigènes en Egypte soumettent aux Tribunaux indigènes toutes les personnes en Egypte, autres que les personnes qui sont soustraites à leur compétence, soit par une loi, soit par l'usage, soit par un traité. Je suis disposé à accepter ce principe à la condition qu'il soit entendu que tous les étrangers qui, dans le passé, ont bénéficié du régime capitulaire relèveront de la juridiction des tribunaux mixtes, sans tenir compte des changements de souveraineté survenus après la guerre de 1914-1918. »

Nous sommes maintenant renseignés sur les conditions dans lesquelles la réforme transitoire doit être opérée aux yeux de l'Angleterre.

Elle suppose, comme démarche préalable, un Accord avec chaque Puissance capitulaire en vue de la suppression des Tribunaux consulaires. L'Égypte traitera directement et l'Angleterre l'aidera de toute son influence.

La compétence des Tribunaux Mixtes sera étendue; elle comprendra certaines matières criminelles et le Statut Personnel.

La compétence, en matière de statut personnel, sera facultative pour l'étranger, sauf le cas où sa Nation par un accord spécial, aurait accepté cette compétence obligatoire pour ses nationaux.

La législation égyptienne sera applicable aux étrangers, civile et fiscale, sous certaines conditions.

L'Assemblée générale des Tribunaux Mixtes décidera sur la législation à appliquer aux étrangers, civile et fiscale. De nouvelles lois sont à faire, surtout en matière pénale.

Toute législation égyptienne, intéressant la constitution des Tribunaux Mixtes, ne pourra entrer en vigueur qu'après approbation par les Puissances.

Les étrangers non capitulaires relèveront des Tribunaux indigènes.

Les Conseillers financiers et judiciaires du Gouvernement égyptien seront choisis par le Gouvernement égyptien d'accord avec le Gouvernement de S. M. Britannique du Royaume-Uni; et nommés par le Gouvernement égyptien comme fonctionnai-

res égyptiens. — Le Conseiller judiciaire sera consulté, *tant que son poste sera maintenu*, au sujet de la nomination des magistrats étrangers aux Tribunaux Mixtes.

Les divergences de vues sur l'application et l'interprétation du Traité seront réglées conformément aux dispositions du Pacte de la Ligue des Nations.

CHAPITRE X

LES PROJETS MILNER

L'arrivée de la Mission Milner en Egypte, vers la fin de 1919, rendit une nouvelle actualité à la question judiciaire. Cette Mission devait s'occuper de nombreux problèmes, financiers, commerciaux, mais elle fit porter son effort surtout sur la suppression des Capitulations.

Par l'intermédiaire de M. Hurst, conseiller judiciaire au Ministère des Affaires Etrangères de S. M. Britannique, et membre de la Mission, celle-ci entra en relations avec la Magistrature et le Barreau mixte, dans des réunions qui eurent lieu le 16 janvier, le 27 et le 28 février 1920, et les jours suivants, et où fut discuté l'avant-projet présenté par MM. Hurst et Amos.

Dès les premières phrases du Mémoire explicatif des trois projets qui sortirent de ces discussions, nous sommes fixés sur l'essentiel de la réforme :

« I. — La reconstitution des Tribunaux mixtes a pour résultat de transférer aux Tribunaux mixtes la juridiction exercée jusqu'à présent par les Tribunaux consulaires.

Les projets de loi contenant le système proposé pour la réorganisation des Tribunaux mixtes ont été préparés en tenant pour admis, qu'avant leur mise en vigueur, les Puissances étrangères auront passé avec la Grande-Bretagne des Conventions pour supprimer leurs tribunaux consulaires ».

« En vertu du chapitre premier de la loi n° 1, les Tribunaux mixtes reconstitués exerceront toute la juridiction que possédaient jusqu'à présent les Tribunaux mixtes actuels, et ils exerceront également la juridiction dans les affaires civiles entre étrangers de la même nationalité, dans les questions de statut personnel concernant un étranger, et dans les poursuites pénales contre un étranger...

« Faculté est accordée par l'article 2 aux étrangers d'opter pour la juridiction des tribunaux existants autres que les Tribunaux mixtes. Cette disposition est nouvelle, mais elle a été ajoutée, parce qu'on a cru que dans certains cas, des étrangers pourraient préférer soumettre leurs contestations aux Tribunaux religieux existant actuellement en Egypte et aux Tribunaux indigènes.

Le Mémoire explicatif insiste également sur cette idée capitale, la nécessité de préparer un code général de procédure pénale :

« La procédure pénale appliquée dans chaque tribunal consulaire en Egypte a été jusqu'ici celle du pays intéressé. Les Tribunaux mixtes reconstitués ne peuvent faire usage que d'une seule procédure. Malheureusement il n'existe actuellement aucun code général de procédure pénale pouvant donner satisfaction à tout le monde. La prépara-

tion d'un pareil code est une question urgente qui devrait être entreprise sans délai, mais il serait impossible de la compléter avant la mise en vigueur des nouvelles lois; c'est pourquoi il est prévu dans la loi numéro 2 qu'à titre provisoire, et jusqu'à ce qu'un pareil code soit préparé, les nouveaux tribunaux mixtes appliqueront, avec certaines modifications très importantes énumérées dans les articles 9 à 27, la procédure pénale en vigueur devant les Tribunaux indigènes... »

*
**

Donc, le premier projet de loi d'organisation judiciaire de 1920 *reconstitue les Tribunaux Mixtes* sur une nouvelle base et étend leur juridiction. Les Tribunaux mixtes sont reconstitués sur la base de la présente loi.

Art. 1^{er}. — « Leur juridiction s'étendra aux matières suivantes :

a) A toutes les contestations civiles entre Egyptiens et étrangers, ou entre étrangers de la même nationalité ou de nationalité différente;

b) A toutes les autres contestations civiles dans lesquelles les Tribunaux mixtes ont jusqu'à présent exercé leur juridiction;

c) A toutes les contestations et questions relatives au *statut personnel d'un étranger*;

d) A toutes les poursuites pénales contre des *étrangers*;

e) A toutes les poursuites contre des Egyptiens, dans les cas où les Tribunaux mixtes ont jusqu'à

présent exercé leur juridiction à l'égard des Egyptiens...

Art. 2. — « Les tribunaux autres que les Tribunaux mixtes peuvent légalement exercer leur juridiction à l'égard de tout étranger qui accepte de s'y soumettre.

Un étranger ne sera censé, aux fins du présent article, s'être soumis à la juridiction d'un tribunal que :

a) s'il a lui-même introduit la procédure devant un pareil tribunal en qualité de demandeur, ou s'il est intervenu dans une procédure déjà introduite, ou

b) s'il n'a pas contesté la juridiction du tribunal avant le prononcé d'un jugement interlocutoire ou définitif dans une procédure dans laquelle il a comparu.

Le fait de se soumettre à la juridiction d'un tribunal de premier degré implique celui de se soumettre à la juridiction des tribunaux de degrés supérieurs correspondants...

Art. 5. — En matière administrative, les Tribunaux mixtes sont tenus de respecter les décisions régulièrement prises par les commissions et les autorités administratives dans les limites de leurs attributions.

Bien que compétents pour accorder des dommages-intérêts à des particuliers en raison d'atteintes portées par des actes d'administration à des droits reconnus par la loi, ils ne peuvent, si ce n'est en vertu d'un texte qui leur confère ce pouvoir, arrêter l'exécution de semblables actes.

Art. 6. — La présente loi ne porte pas préjudice aux attributions de la juridiction militaire, soit britannique, soit égyptienne.

Au chapitre suivant du premier Projet sont énumérés les Tribunaux institués en vertu de ce projet : 1° une Cour d'Appel; 2° des Tribunaux de Centre; 3° des Tribunaux sommaires. La Cour d'Appel est chargée des services des Cours d'Assises et exerce la juridiction d'une Cour de Cassation dans les cas prévus par la loi.

Le chapitre III porte sur la compétence des divers ordres de tribunaux.

Compétence en Matière Civile

Art. 14. — *Les Tribunaux sommaires* sont compétents pour connaître, en matière civile :

a) De toute action dont la valeur n'excède pas L. E. 200;

b) Des actions en congé ou résiliation de bail ou expulsion des lieux loués, lorsque ni le prix de location, ni la valeur locative des lieux loués n'excèdent L. E. 200 par an;

c) Des actions possessoires, quelle que soit la valeur des lieux litigieux;

d) De toutes actions dont ils sont saisis par accord des parties.

2° Les Tribunaux sommaires ne sont pas compétents :

a) Pour connaître des actions de valeur indéterminée autres que les actions possessoires ou les actions dont ils sont saisis par accord des parties;

b) Pour connaître des questions de statut personnel.

Art. 15. — Les Tribunaux de centre sont compétents pour connaître de toute action civile n'entrant pas dans la compétence des Tribunaux sommaires, excepté des questions de statut personnel.

Compétence en Matière Pénale

Art. 16. — La juridiction pénale est exercée en premier degré par les Tribunaux sommaires et les Cours d'Assises.

Art. 17. — Les Tribunaux sommaires sont compétents pour connaître des délits et des contraventions.

Toutefois les Tribunaux sommaires ne peuvent prononcer de peines dépassant deux ans d'emprisonnement.

Les Tribunaux sommaires peuvent prononcer la peine de l'internement dans une école ou dans un établissement de réforme pour jeunes délinquants ou pour adolescents pour toute période autorisée par la loi.

Art. 18. — Les Tribunaux sommaires ne sont pas compétents pour statuer sur les demandes en dommages-intérêts ou en restitution de la part de la partie civile, lorsque le montant de la demande excède L. E. 200.

Art. 19. — Les Cours d'Assises sont compétentes pour connaître des crimes, ainsi que des délits pour lesquels la loi prévoit une peine d'emprisonnement dépassant deux ans.

Les articles 20 à 25 inclus, règlent la compétence en appel et en cassation.

Le chapitre IV règle la composition des chambres des tribunaux, un juge unique aux Tribunaux sommaires, trois juges aux tribunaux de centre, trois conseillers et quatre assesseurs aux cours d'assises, cinq conseillers à la cour de cassation.

Les art. 33 à 42 définissent la fonction de Procureur général (chapitre V).

On lira les articles 43 et 46 dans la critique ci-après du projet Milner, ils visent la nationalité des juges (chapitre VI).

Le chapitre VII est consacré aux règles de droit et de procédure ; citons seulement les articles 49, 50, 51 .

Art. 49. — « Les tribunaux établis par la présente loi rendent la justice en notre nom. »

Art. 50. — « Les langues judiciaires des Tribunaux établis par la présente loi sont l'anglais, le français et l'arabe. Néanmoins, la procédure pourra, en tout cas, être conduite, avec l'autorisation du tribunal, dans une langue qui n'est pas l'une des langues judiciaires. »

Art. 51. — « Les Tribunaux sont juges de leur propre compétence. »

Le chapitre VIII institue un Comité des règlements par son article 60, l'article 61 en indique la fonction.

Art. 61. — « Sur la proposition du Comité des règlements, le Ministre de la Justice peut, par arrêté ministériel édicter des règlements judiciaires d'application générale, sur les matières suivantes :

- a) Questions de procédure civile et pénale;
- b) Organisation et réglementation intérieures des services des tribunaux.

Ces règlements judiciaires ne peuvent déroger à une disposition de la loi. Toutefois, en attendant la promulgation de nouveaux codes de procédure civile et pénale, des règlements judiciaires peuvent être édictés par le Conseil des Ministres, sur la proposition du Comité des règlements, en dérogation de la législation existante en ces matières.

**

Le deuxième projet de loi d'organisation judiciaire de 1920 fixe la législation à appliquer par les Tribunaux mixtes reconstitués.

La législation égyptienne étant encore incomplète, il y avait lieu pour MM. Hurst et Amos d'indiquer provisoirement quelles lois les Tribunaux mixtes devraient appliquer. Nous ne pouvons mieux faire que citer le texte :

I. — Dispositions Générales

1. — Les Tribunaux mixtes appliqueront les dispositions des lois d'organisation judiciaire (n° 1) et (n° 3) de 1920 ainsi que les dispositions de la présente loi, et, sous réserve de l'application de ces dispositions, ils appliqueront la législation suivante :

- a) Les Codes civil, commercial et maritime mixtes avec les amendements dont ils ont été l'objet, au moment de la mise en vigueur de la présente loi;

b) Le Code pénal mixte promulgué par la loi n°... de 1920 (Code en projet);

c) Toute autre législation égyptienne en vigueur au moment de la mise à exécution de la présente loi, dans la mesure où cette législation était appliquée par les Tribunaux mixtes;

d) Toute législation égyptienne qui sera promulguée à l'avenir; toutefois, dans le cas d'une législation qui, jusqu'à présent, ne pouvait être appliquée par les Tribunaux mixtes sans le consentement des Puissances, de l'Assemblée législative créée par l'article 12 du Code civil mixte, ou de l'Assemblée générale de la Cour d'Appel, le contre-seing du Haut Commissaire sera à l'avenir nécessaire pour rendre pareille législation applicable par les Tribunaux mixtes;

e) Lorsque les principes de droit international privé exigent l'application d'une autre législation, les Tribunaux mixtes feront application de cette législation.

II. — Statut Personnel

2. — Jusqu'à ce qu'une législation appropriée soit promulguée en matière de statut personnel, les Tribunaux appliqueront, dans toutes les questions relatives au statut personnel d'un étranger, la législation qui aurait été applicable par le Tribunal consulaire à la juridiction duquel cet étranger est soumis; si aucun tribunal consulaire n'aurait été compétent, le tribunal appliquera la législation qui

serait appliquée par les tribunaux du pays dont l'étranger est ressortissant.

III. — Procédure Civile.

3. — Jusqu'à ce qu'un nouveau Code de Procédure civile soit promulgué, les Tribunaux mixtes appliqueront, sous réserve des dispositions contenues dans la présente section, le code de Procédure civile et commerciale mixte avec les amendements dont il a été l'objet au moment de la mise en vigueur de la présente loi.

4. — Sous réserve de tous règlements judiciaires, le Tribunal aura qualité, dans les affaires relatives aux questions de statut personnel pour donner, en ce qui concerne la manière de les juger, les instructions qu'il estimera équitables et appropriées, en vue d'assimiler la procédure à celle prescrite par la loi nationale des parties. Ces instructions peuvent être données par ordonnance du Président du tribunal, rendue sur requête.

5. — En matière civile, tout juge aura faculté d'exprimer son dissentiment, soit en ce qui concerne les motifs seulement, soit en ce qui concerne les motifs et le dispositif de tout jugement rendu par la Chambre dont il fait partie.

6. — Le procès-verbal motivé du dissentiment sera signé par le juge qui se trouve en minorité et par le greffier et il sera annexé au dossier de l'affaire. Le fait qu'un procès-verbal de dissentiment a été annexé sera mentionné dans le jugement et dans le procès-verbal de l'affaire.

7. — En vue des significations et exécutions, il suffira que les expéditions des jugements et ordonnances contiennent :

- a) Le numéro de série de l'affaire;
- b) La désignation et la composition du Tribunal;
- c) Les noms, résidences et qualités des parties;
- d) La date du prononcé du jugement ou de l'ordonnance;
- e) Le dispositif.

8. — Nul ne peut être récusé pour le motif qu'il est partie en cause, et, en général, le témoignage d'une personne ne sera écarté que pour motif d'incapacité mentale résultant, soit de son extrême jeunesse ou de son grand âge, soit d'une maladie physique ou mentale.

IV. — Procédure Pénale

9. — Jusqu'à ce qu'un nouveau code de procédure pénale soit promulgué, les tribunaux mixtes appliqueront, sous réserve des dispositions contenues dans la présente section :

a) Le Code d'instruction criminelle indigène promulgué par la loi n° 4 de 1904 et successivement modifié par les lois n° 6 de 1905 et 7 de 1914.

b) La loi n° 4 de 1905, instituant les cours d'assises, avec les modifications introduites par la loi n° 7 de 1914.

10. — La procédure devant les cours d'assises sera celle prescrite par la loi de 1905 susvisée.

Les derniers paragraphes de ce projet n° 2 sont consacrés à l'expulsion et à l'extradition.

Comme il s'agit dans ces deux cas de protéger les droits des étrangers, nous citons intégralement le texte.

*
**

EXPULSION

Art. 28. — S'il est établi qu'il existe des motifs raisonnables de craindre qu'un étranger est sur le point de compromettre la tranquillité publique, ou que ses actes ou sa conduite sont susceptibles de provoquer ou d'exciter à compromettre la tranquillité publique, le tribunal, à la demande du Procureur général, pourra, s'il le juge bon, faire amener cet étranger devant lui et lui ordonner de fournir caution suffisante garantissant qu'il ne compromettra plus la tranquillité publique ou qu'il se conduira bien à l'avenir, suivant les cas.

29. — Lorsqu'un étranger est condamné pour une infraction, le tribunal qui l'a condamné peut, à la demande du Procureur général, lui imposer, s'il le juge bon, en plus de toute autre pénalité, l'obligation de fournir caution à la satisfaction du tribunal pour garantir sa bonne conduite à l'avenir.

30. — Dans l'un et l'autre de ces cas, si la personne à laquelle est imposée l'obligation de fournir caution ne satisfait pas à cette obligation, ou si ayant donné caution, elle continue, pendant la période pour laquelle la caution a été donnée, à compromettre la tranquillité publique ou à se mal con-

duire, le tribunal peut ordonner qu'elle soit expulsée d'Égypte.

31. — La juridiction prévue aux articles 28 et 30 sera exercée par la Cour d'Assises. Les procédures en vertu des articles 28, 29 et 30 seront considérées aux fins d'appel et à toutes autres fins comme des procédures en matière pénale. L'ordonnance prescrivant de fournir caution sera considérée comme une décision imposant une pénalité.

32. — Une personne condamnée à être expulsée sera renvoyée dans son propre pays ou dans tel pays ou endroit qui sera fixé, d'un commun accord, entre son Gouvernement et le Gouvernement égyptien.

33. — La personne condamnée à être expulsée sera, à moins que le tribunal n'en décide autrement, détenue jusqu'à ce qu'une occasion convenable de l'expulser se présente.

34. — Le Procureur général est chargé de prendre toutes les mesures nécessaires pour l'exécution des ordres d'expulsion.

35. — Toute personne expulsée en vertu des dispositions de la présente loi sera, si elle retourne en Égypte sans une autorisation écrite du Procureur général, coupable d'une infraction punissable de l'emprisonnement ne dépassant pas deux ans, et d'une amende n'excédant pas L. E. 100 ou de l'une de ces peines seulement. Cette personne pourra être immédiatement expulsée à nouveau.

*
**

EXTRADITION

36. — Lorsqu'une personne, se trouvant en Egypte, est accusée de s'être enfuie d'un pays étranger et d'être, en ce pays, l'objet de poursuites pour une infraction pour laquelle l'extradition est autorisée, un juge d'un tribunal de Centre, désigné annuellement à cet effet par arrêté du Ministre de la Justice sur la proposition du Président de la Cour d'Appel, peut décerner un mandat d'arrêt contre le fugitif, si les conditions indiquées à l'article 37 sont observées et si les pièces produites seraient, à son avis, de nature à justifier la délivrance d'un mandat d'arrêt contre une personne accusée d'avoir commis pareille infraction en Egypte.

37. — Un mandat d'arrêt ne peut être décerné en application de l'article 36 que si une demande d'extradition est adressée par le Gouvernement du pays d'où la personne dont l'extradition est demandée s'est enfuie; cette demande sera notifiée au tribunal par le Procureur général; elle sera accompagnée d'un mandat d'arrêt ou autre document judiciaire équivalent délivré par l'autorité compétente en ce pays, ainsi que des dépositions ou déclarations faites sous serment ou affirmation solennelle devant cette autorité en une forme dûment légalisée.

38. — La demande du Gouvernement d'un pays étranger pour l'extradition d'un fugitif poursuivi pour une infraction pour laquelle l'extradition est

autorisée ne sera accueillie qu'après que le Ministre de la Justice se sera assuré :

1° Que l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée ne peut être considérée comme ayant un caractère politique, et

2° Que, si une convention d'extradition existe avec ce Gouvernement, l'acquiescement à la demande ne sera nullement en conflit avec les dispositions de ladite convention ou, s'il n'existe pas de convention, que suite serait donnée à une requête adressée, en des circonstances similaires, par le Gouvernement égyptien pour l'extradition d'un fugitif par le Gouvernement de ce pays.

39. — Toute procédure en vue d'obtenir un ordre d'extradition sera dirigée par le Procureur général et, sous réserve des dispositions de l'article 52 de la Loi d'Organisation Judiciaire (n° 1) de 1920 sera publique.

40. — Lors de la délivrance du mandat d'arrêt ou après cette délivrance, ainsi que avant ou après que le fugitif est amené devant le juge qui décerne le mandat, ce juge aura la même compétence et les mêmes pouvoirs qu'un juge d'instruction.

41. Si le juge est convaincu que la personne amenée devant lui est réellement un fugitif, que l'infraction dont il est accusé est une de celles pour lesquelles l'extradition est autorisée et que le mandat d'arrêt ou autre document judiciaire émanant du pays qui adresse la demande d'extradition est dûment légalisé; si les pièces produites seraient, à son avis, de nature à justifier la mise en jugement de l'accusé dans le cas où l'infraction aurait été

commise en Egypte; s'il est convaincu que l'infraction n'a pas un caractère politique ou que la demande d'extradition n'a pas en réalité été adressée dans le but de juger ou de punir le fugitif pour une infraction ayant un caractère politique; le juge, sous réserve des dispositions des articles 51 et 52 ordonnera l'emprisonnement du fugitif en vue de son extradition, sinon il ordonnera sa mise en liberté.

42. Lorsqu'une personne, se trouvant en Egypte, est accusée de s'être enfuie d'un pays étranger et d'avoir été condamnée en ce pays en raison d'une infraction pour laquelle l'extradition est autorisée, le juge désigné en application de l'article 36 peut décerner contre elle un mandat d'arrêt, si une demande pour son extradition a été adressée de la manière prescrite à l'article 37.

La procédure suivie, en cas de pareille demande, sera celle prévue aux articles 37 à 41 sous la réserve que :

a) Les documents judiciaires accompagnant la demande indiqueront clairement l'infraction et les date et lieu de la condamnation; et que

b) Les pièces produites seront considérées par le juge comme suffisantes pour établir le fait de la condamnation.

43. Une condamnation par défaut ou par contumace sera aux fins de la présente loi, considérée comme une inculpation et non comme une condamnation.

44. Les ordres d'extradition rendus en vertu des articles 41 et 42 et les ordres de mise en liberté

seront susceptibles d'appel par-devant la Cour d'appel.

En prononçant un ordre d'extradition, le juge informera le fugitif qu'il a le droit de faire appel dans les quinze jours de la date de l'ordre et qu'il ne sera pas extradé avant l'expiration de cette période.

A l'expiration de cette période ou, s'il y a appel, après la confirmation de l'ordre d'extradition, le juge ou la Cour, suivant les cas, transmettront immédiatement au Ministère de la Justice, pour être communiqués au Haut-Commissaire, un extrait de l'ordre et un rapport sur l'affaire, s'il y a lieu.

45. A tout moment jusqu'à la délivrance de l'extrait prévu à l'article 44, le fugitif aura le droit d'établir que l'infraction dont il est accusé ou pour laquelle il aurait été condamné est une infraction d'un caractère politique ou ne figure pas parmi celles pour lesquelles l'extradition est autorisée.

46. Après la délivrance de l'extrait visé à l'article 44, le Procureur général ordonnera, avec l'assentiment du Haut-Commissaire, que le fugitif soit remis à la personne qu'il indiquera et qui est autorisée à recevoir le fugitif au nom du Gouvernement dont émane la demande d'extradition; et il sera fait remise du fugitif en conséquence.

Toute personne ainsi autorisée aura le droit de recevoir, de détenir et d'emmener le fugitif dans la juridiction du pays qui a adressé la demande d'extradition.

47. Lorsqu'il est établi à la satisfaction du juge désigné en application de l'article 36 qu'il y a des

motifs raisonnables de croire qu'une personne, se trouvant en Egypte, s'est enfuie d'un pays étranger, qu'elle y est poursuivie ou qu'elle y a été condamnée pour une infraction pour laquelle l'extradition est autorisée et qu'une demande va être adressée pour son extradition, ce juge peut décerner contre le fugitif un mandat d'arrêt en vue de le détenir jusqu'à ce qu'une occasion raisonnable ait été fournie de présenter une demande d'extradition.

Le juge décernant un mandat en application du présent article signalera immédiatement le fait au Ministre de la Justice pour être communiqué au Haut-Commissaire et il joindra un exposé des circonstances dans lesquelles le mandat a été décerné.

Lorsque le mandat a été exécuté, le juge peut toujours donner des ordres pour le maintien du fugitif en détention ou pour sa mise en liberté.

Lorsque la demande d'extradition du fugitif est notifiée au tribunal par l'intermédiaire du Ministre de la Justice, la procédure qui sera ensuite suivie sera celle prévue aux articles précédents.

Si, dans les deux mois de la date de l'arrestation aucune demande d'extradition n'a été faite, le juge ordonnera la mise en liberté du fugitif.

48. Toute chose trouvée en la possession du fugitif au moment de son arrestation et en particulier toute chose pouvant servir de pièce à conviction sera, si le juge l'estime utile, saisie, et sous réserve des droits des tiers, livrée soit avec le fugitif dont l'extradition a lieu, soit sans lui, si l'extradition, après avoir été accordée, ne peut s'accomplir par suite de son évasion ou de sa mort.

49. Une personne dont l'extradition est demandée sera, durant toute la procédure d'extradition, soumise en prison au même régime que celui auquel une personne, accusée d'une infraction de la compétence de la Cour d'assises, a droit durant sa détention préventive.

50. Si, dans les deux mois suivant la date de l'extrait de l'ordre prévu à l'article 44, le fugitif n'a pas été remis et emmené, il sera mis en liberté, à moins qu'il n'y ait des motifs suffisants pour le maintenir en détention.

51. Si un fugitif est poursuivi en Egypte par une infraction autre que celle pour laquelle l'extradition est demandée ou s'il subit une peine à laquelle il a été condamné en Egypte, son extradition en application de la présente loi peut être différée jusqu'à ce qu'il ait été mis en liberté, soit par suite d'un acquittement, soit à l'expiration de sa peine ou pour toute autre raison.

52. L'extradition ne sera pas accordée en application de la présente loi, s'il n'est pas prévu par la loi du pays étranger ou par arrangement que le fugitif ne sera détenu ni jugé en ce pays pour une infraction commise avant l'extradition et autre que celle établie par les faits sur lesquels l'extradition a été accordée, et cela, jusqu'à ce qu'il soit retourné en Egypte ou qu'il ait eu l'occasion de le faire.

53. Lorsqu'une personne, poursuivie pour une infraction pour laquelle l'extradition est autorisée, est extradée par un pays étranger à la demande de l'Egypte, elle ne sera ni poursuivie, ni jugée en

Egypte pour une infraction commise avant l'extradition et autre que celle établie par les faits sur lesquels l'extradition a été accordée, et cela jusqu'à ce qu'elle soit retournée dans le pays d'où elle a été extradée ou qu'elle ait eu l'occasion de le faire.

54. Aux fins de la présente loi, une infraction pour laquelle l'extradition est autorisée signifie, s'il existe une convention d'extradition applicable en Egypte, toute infraction comprise ou spécifiée en une pareille convention, et s'il n'existe pas de convention, toute infraction punissable en vertu du Code pénal mixte d'un emprisonnement d'une durée de deux ans ou de toute peine plus grave.

*
**

Le projet de loi d'organisation judiciaire N° 3 de 1920 porte sur le personnel, l'organisation intérieure.

Voici les titres des Sections, et, pour le texte intégral, nous renvoyons à la *Gazette des Tribunaux mixtes*, année 1920, p. 70 et suivantes. Nous n'étudions dans notre thèse que les grandes lignes de la Réforme judiciaire, en vue de l'unité de juridiction, et non point tous les détails.

Section 1. — Nomination, promotion, transfert et délégation des magistrats.

Section 2. — Conditions de service, inamovibilité, incompatibilité, présidents et vice-présidents, ancienneté des magistrats.

Section 3. — Traitements, indemnités, congés.

Section 4. — Assemblées générales.

Section 5. — Discipline des magistrats.

Section 1. — Distribution du service.

Section 2. — Des audiences.

Section 3. — Des vacances judiciaires et jours fériés.

CHAPITRE 3. — DU PARQUET

CHAPITRE 4. — DES ASSESSEURS

CHAPITRE 5. — DU BARREAU

*
**

Les projets Milner, de 1920, ne connaissaient pas les intentions anglaises et égyptiennes qui se sont révélées en 1927, 1928, 1929.

Rien d'étonnant par suite s'ils ignorent les demandes du Gouvernement égyptien sur les six questions, qui ont fait l'objet de la note diplomatique de décembre 1927.

Mais le Gouvernement anglais, en 1929, sait bien que depuis 1920, des événements importants sont arrivés, dont il faut tenir compte, et que, si l'on peut s'inspirer des projets Milner pour la plupart des détails, le souffle et l'allure générale de la Réforme judiciaire doivent être plus conformes aux aspirations des patriotes égyptiens.

CHAPITRE XI

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LES PROJETS MILNER

On a pu remarquer que nous nous sommes bornés à quelques mots de critique, en passant, sur chacun de ces trois projets Milner. C'est qu'en effet ce n'est pas une critique de détail des articles qui peut présenter un véritable intérêt. Il faut voir les choses de très haut : ces projets sont-ils de nature à conduire, par une évolution continue, à l'institution des tribunaux nationaux égyptiens ? Ou doivent-ils, au contraire, perpétuer en Egypte les tribunaux internationaux d'aujourd'hui ? Ils ont provoqué de nombreuses observations qui reflètent l'opinion du barreau mixte égyptien, d'une part, et l'opinion nationale, des hommes politiques et de l'élite cultivée des Egyptiens, d'autre part.

Examinons, de notre point de vue, chacune de ces deux opinions.

L'Opinion du Barreau Mixte

Les trois projets de 1920 ont été, *en principe*, bien accueillis par le barreau mixte; quand il les critique, c'est quand il craint qu'ils portent atteinte aux Tribunaux mixtes.

Tout ce qui pouvait renforcer l'importance et le rôle des Tribunaux mixtes était une réforme heureuse, aux yeux du Barreau mixte. A maintes reprises les avocats mixtes ont écrit des choses comme celles-ci : « Tout le monde se trouve d'accord pour le maintien des garanties capitulaires dans leur principe et de *l'institution mixte qui en est la citadelle* » (1). Ou encore : « En 1876, l'administration de la justice fut dévolue, en ce qui concerne les étrangers, en toutes matières autres que celles du statut personnel et pénal, à un corps de magistrature internationale. L'Egypte, en effet, est, de tous les pays capitulaires, celui qui est le plus essentiellement cosmopolite. Les étrangers de toutes les nationalités y sont innombrables et y ont de graves intérêts engagés. De tout temps leur activité s'est exercée dans toutes les branches, et elle s'est étendue à toutes les localités du territoire, si bien qu'ils sont soudés, aujourd'hui, à la charpente même du pays et qu'ils font partie intégrante de son organisme social. Le commerce, la banque, l'industrie, l'agriculture, les carrières libérales, les fonctions publiques doivent leurs essor, leur développement

(1) Gaz. Trib. des mixtes. Pupikofer 1920, p. 45

ou leur existence aux étrangers. Quand ceux-ci ne centralisent pas entre leurs mains les principaux éléments de l'activité sociale égyptienne, comme en matière de finances, ils y participent dans une très large part. C'est là d'ailleurs ce qui explique pourquoi les juridictions mixtes, qui pouvaient avoir à l'origine un caractère d'exception, se sont trouvées par la force des choses devenir l'expression la plus représentative du pays même. Ce sont elles qui ont, avec la collaboration étroite du Barreau mixte, créé de véritables Statuts Judiciaires du pays et fixé son statut législatif.

Par là, nous voulons simplement rappeler le caractère nettement cosmopolite du pays et mettre une fois de plus en lumière ce fait indéniable, qu'il faut compter avec l'élément étranger, si l'on veut faire en Egypte une œuvre législative utile et durable » (1). J. Catzefilis, avocat à la Cour d'appel.

Toutes les critiques du Barreau mixte révèlent ce même esprit.

Le Barreau mixte appelle spécialement l'attention du conseiller judiciaire britannique sur les garanties indispensables en matière pénale, par exemple, que le Parquet comprenne un certain nombre de magistrats étrangers, que les juges d'instruction soient étrangers, que le régime des prisons, le mode d'exécution des peines, soient mis d'accord avec les mœurs généralement pratiquées par les étrangers...

(1) J. Catzefilis, avocat à la Cour d'Appel. Gaz. des Trib. mixtes, 1920.

Les projets Milner ne prévoient pas la création d'une Cour de Cassation mixte, devenue pourtant d'autant plus nécessaire que le nombre et l'importance des Tribunaux mixtes allaient s'accroître dans de grandes proportions; le Barreau mixte regrette cette omission.

La disposition qui permettait à d'autres tribunaux que les tribunaux mixtes d'exercer leur juridiction à l'égard d'étrangers qui avaient accepté de s'y soumettre, fut ardemment critiquée. Dans les discussions qui se déroulèrent aux réunions entre magistrats et avocats, sous la présidence de M. Sheldon Amos, cette disposition fut combattue par des membres du Barreau qui y voyaient la plus grave atteinte aux pouvoirs de la Juridiction mixte au profit de la Juridiction indigène; trop d'occasions pouvaient se présenter où l'étranger se trouverait contraint d'accepter, malgré lui, la juridiction indigène.

Sur ce point, la discussion se termina par un vote où, à une bien forte majorité, la suppression de l'article fut demandée.

Le barreau mixte revient sans cesse sur ce point; il est de fait qu'il est capital : c'est peut-être là qu'est la solution : lesquels de ces tribunaux absorberont les autres? les indigènes ou les mixtes?

Lorsque les projets eurent été rédigés à nouveau par un Comité de quatre magistrats et de quatre avocats, la *Gazette des Tribunaux mixtes* se plaignit (1920, p. 115) : « Il n'a pas été tenu compte des observations signalant l'inopportunité du système de compétence facultative des tribunaux indigènes

à l'égard des étrangers; il n'est rien dit dans le projet de la valeur de la clause attributive de juridiction aux tribunaux mixtes dans un litige entre indigènes. Il faudrait préciser la valeur de la clause compromissoire par laquelle l'étranger se soumettrait d'avance à la juridiction des tribunaux indigènes, ou réciproquement l'indigène à celle des tribunaux mixtes, dans ses rapports avec un autre indigène. Il serait à craindre, si la validité d'une telle clause était admise, qu'en l'insérant d'office dans tous ses contrats, le Gouvernement égyptien ne rendît lettre morte les dispositions de l'article 4 qui le soumettait à la juridiction des tribunaux mixtes dans ses procès avec les étrangers » (*Gaz.* 1920, p. 63).

Le Barreau mixte (*Gaz.* p. 65, note 24) réclame l'institution d'une chambre spéciale au tribunal d'Alexandrie, pour statuer sur les affaires de statut personnel.

Cette chambre comprendrait deux assesseurs avec voix délibérative, et les assesseurs, qui seraient des avocats à la Cour, devraient être, chaque fois, que cela serait possible, de la nationalité intéressée dans l'instance en litige.

L'article 43 du projet 1^o Milner portait : « Lorsque trois juges ou plus siègent ensemble pour former une chambre, la majorité sera composée de juges étrangers ». Le Barreau mixte demande l'addition des mots « au moins », « la majorité au moins », afin de permettre la formation de chambres exclusivement formées de magistrats

étrangers, ce qui présenterait un intérêt particulier dans les matières de statut personnel.

L'article 78 du projet n° 3 Milner a donné lieu à une note d'avocat, p. 72, *Gaz. des Trib. mixtes*, 1920, note 70, qui, très claire, se passe de commentaires.

L'article 78 est ainsi conçu : « En attendant l'organisation du Barreau près des tribunaux mixtes reconstitués, l'organisation actuelle du barreau mixte sera maintenue. Seront admis à exercer comme avocats devant lesdits tribunaux :

1° Les membres du Barreau actuel mixte;

2 Les avocats qui, au moment de la mise en vigueur de la présente loi, avaient été admis à exercer devant un des tribunaux consulaires d'Egypte. »

La note 70 au bas de la page porte : « Il serait nécessaire, pour éviter la lésion de droits acquis lors de l'organisation du Barreau mixte, de limiter l'admission des avocats non inscrits déjà au Barreau mixte, aux affaires qui étaient précédemment de la compétence des Tribunaux consulaires. Sans cela, on serait amené à ouvrir indirectement l'accès du barreau mixte à des personnes ne remplissant point les conditions actuellement requises, et qui constituent des garanties essentielles pour les justiciables et pour les membres mêmes du Barreau ».

Bien que tout droit acquis soit respectable, nous n'étonnerons personne, si, Egyptien d'abord, nous trouvons ces suggestions du Barreau mixte trop contraires à notre espoir, à l'institution des tribunaux nationaux.

L’Egypte est elle-même, avant d’être les étrangers; il est pourtant facile de se dire que les étrangers sont en Egypte, ils ne sont pas l’Egypte.

L’Opinion Nationale de l’Elite des Egyptiens

Ce qui a le plus frappé les Egyptiens nationaux dans ces projets, c’est leur caractère étranger, le régime d’exception des étrangers; leurs privilèges de juridiction et la législation y sont la plupart du temps conservés par l’institution de tribunaux mixtes renforcés et étendus.

Ainsi, les postes et fonctions dans les Tribunaux nouveaux semblent avoir été réservés pour une trop large part à des étrangers. Qu’on en juge à la lecture des articles 43, 44, 45 du projet Milner n° 1 :

Art. 43. — « Les postes et fonctions suivants sont réservés aux étrangers :

1° Le poste de Président de la Cour d’appel et de chacun des tribunaux de centre;

2° Le poste de Procureur général;

3° Les fonctions de juge des tribunaux sommaires et de juges des référés.

Art. 44. — « Lorsque trois juges ou plus siègent ensemble pour former une chambre, la majorité sera composée de juges étrangers.

Les fonctions de juge d’instruction seront, sauf

dans le cas où aucun des accusés n'est étranger, exercées par un juge étranger.

Art. 45. — « Dans les Cours d'assises, si tous les accusés sont étrangers, tous les assesseurs seront étrangers.

Dans tous les cas, un des assesseurs, et jamais plus d'un seul, ne sera de la nationalité de l'accusé.

S'il n'existe pas d'assesseur de la nationalité de l'accusé, celui-ci aura le droit de désigner la nationalité de l'un des assesseurs.

Plus de deux assesseurs ne pourront être de même nationalité ».

A remarquer que, dans les Tribunaux sommaires, il n'y a qu'un juge unique, et qu'il sera étranger.

Abd El Aziz Fahmy Pacha, ancien Ministre de la Justice, a reproché à l'Angleterre d'avoir voulu obtenir de nouveaux avantages, grâce aux projets Milner, et d'avoir proposé une modification des Tribunaux mixtes dans le but de les diriger.

Jusqu'ici, ces tribunaux mixtes ont même outrepassé leurs droits, en ce qui concerne les règlements de police. Ils avaient contrecarré le Gouvernement égyptien qui, aux termes de l'art. 10 du règlement de l'organisation judiciaire : « les lois de sûreté et de police obligent tous ceux qui habitent le territoire », avait le droit d'établir des règlements temporaires de police sans l'avis des tribunaux mixtes. « Après de nombreuses discussions de part et d'autre, un décret en date du 31 janvier 1889 fut signé avec le consentement des Puissances intéres-

sées; il déterminait précisément les matières sur lesquelles le Gouvernement pouvait émettre librement des règlements.

En dehors des limites ainsi tracées, on prévoyait la nécessité du concours de l'Assemblée générale des Tribunaux mixtes (1).

Le projet Milner prévoit la nomination d'un haut fonctionnaire anglais auprès des ministères de la justice et de l'intérieur. L'article premier du projet N° 2, paragraphe *D*, porte : « Les tribunaux mixtes appliqueront *D* toute législation égyptienne, qui sera promulguée à l'avenir; toutefois, dans le cas d'une législation qui, jusqu'à présent, ne pouvait être appliquée par les tribunaux mixtes, sans le consentement des Puissances, de l'Assemblée législative créée par l'art. 12 du Code civil mixte, ou de l'Assemblée générale de la Cour d'appel », le contre-seing du Haut-Commissaire sera à l'avenir nécessaire pour rendre pareille législation applicable par les tribunaux mixtes. » Il va sans dire qu'il ne s'agit ici que des lois intéressant exclusivement les étrangers.

Abd el Aziz Fahmy Pacha s'insurge contre cette prétention de l'Angleterre de légiférer en Egypte.

Il prend les trois points principaux des projets de 1920 et dénonce l'intention de l'Angleterre de porter atteinte à la souveraineté égyptienne.

1° Les projets proposent des modifications dans la *compétence* des tribunaux mixtes; l'article pre-

(1) Ali Delavver. Contribution à l'étude des projets de réformes concernant la juridiction des étrangers en Egypte. Montpellier, 1927, p. 173.

mier, al. 2, du projet N° 1, soutient la théorie de l'intérêt *mixte*, dont les Anglais jusque-là n'avaient pas voulu.

L'art 69 du projet définit le mot « Egyptien » : « Toute personne physique ou morale possédant la nationalité égyptienne », et le mot « étranger » : « Toute personne physique ou morale non comprise dans la définition du mot « Egyptien ». Les nouveaux tribunaux deviennent ainsi compétents pour les affaires qui concernent n'importe quel étranger, même celui qui ne jouissait pas des privilèges capitulaires; d'où aggravation du Régime des Capitulations.

2° *Les postes et les fonctions judiciaires* sont confiés à des magistrats étrangers, et la majorité leur est partout assurée.

Abd el Aziz Pacha proteste également contre les tribunaux mixtes, que les Projets chargent de la justice administrative.

Il souligne l'article 6 du projet n° 1, qui ne s'accorde guère avec la déclaration de l'indépendance de l'Egypte. « La présente loi ne porte pas préjudice aux attributions de la juridiction militaire, soit britannique, soit égyptienne ».

3° Il critique amèrement dans le projet N° 2 le paragraphe *D* sur les pouvoirs législatifs du Haut-Commissaire; nous en avons parlé plus haut.

Toutes ces critiques d'Alb el Aziz Fahmy Pacha sont celles des patriotes égyptiens.

L'Angleterre prétend avoir la haute main sur l'Egypte, et, tout en la déclarant indépendante, la

maintenir sous un Protectorat d'autant plus dangereux qu'il sera plus caché et qu'il pénétrera dans les mœurs lentement par la pratique judiciaire de chaque jour.

En 1929, la colonie anglaise d'Egypte protesta contre le projet Henderson, croyant ses droits menacés par une trop grande indépendance laissée à l'Egypte.

Il faudra pourtant en finir, et conclure que, si l'Egypte veut maintenir aux étrangers le bénéfice de l'égalité avec ses nationaux, elle ne peut aller jusqu'à défendre, à son détriment, leurs privilèges, quand ils sont contraires à sa Souveraineté.

Le Barreau mixte fera bien, de son côté, de préparer une Réforme judiciaire qui s'accorde d'une part avec ses droits et ses intérêts, et d'autre part avec les intérêts supérieurs et les droits de l'Etat égyptien.

CHAPITRE XII

LA DOCTRINE

La doctrine s'est surtout préoccupée des difficultés que la multiplicité des juridictions entraîne dans la pratique.

Certains auteurs ont pensé que les dispositions prévues dans les lois égyptiennes, pour régler les conflits de juridiction et les conflits d'attribution, devraient être complétées, les mesures actuelles étant insuffisantes.

En effet, il existe déjà un tribunal qui juge *les conflits de juridiction entre un tribunal indigène ordinaire et un juge de statut personnel « égyptien »*; un autre tribunal qui juge *les conflits entre les tribunaux indigènes ordinaires et l'autorité administrative*; un autre tribunal qui juge *les conflits de compétence pénale entre les tribunaux mixtes et les consuls* (R. O. J., Titre II, art. 22 et sq.).

D'autres auteurs ont proposé des mesures plus radicales.

Abd el Fattah el Sayed Bey et le Français Dessertheaux terminent leur traité de procédure civile et commerciale égyptiennes par des propositions fermes.

« La diversité des institutions égyptiennes, leur aspect bigarré, l'archaïsme de certaines d'entre elles, les vestiges du passé que l'on y découvre à chaque pas plaisent aux touristes curieux d'impressions originales, à l'historien, à l'archéologue désireux de se servir de l'étude du présent pour reconstituer le passé.

La protection très énergique qu'elles organisent au profit de certains intérêts étrangers a séduit plus d'un Européen, commerçant, industriel, financier, satisfait de pouvoir exercer son activité économique sous l'égide des consulats; parfois, elles ont trouvé des partisans aussi parmi les éléments les moins sains des colonies étrangères, parce que les intérêts les moins respectables peuvent profiter parfois des garanties puissantes qu'elles leur accordent. »

Pour éviter des bouleversements, El Sayed et Desserteaux croient désirable :

1° de supprimer la compétence pénale des consuls, avec le transfert aux tribunaux mixtes,

2° de diminuer le nombre des juges étrangers et de rétablir les présidents tous Égyptiens,

3° d'atténuer la complexité de l'organisation des juridictions de statut personnel, spécialement en ce qui concerne les tribunaux chargés de juger les nationaux égyptiens,

4° d'empêcher le mal causé par l'existence de décisions contradictoires.

On ne saurait mieux dire que ne le font ici ces deux spécialistes éminents du droit égyptien; leur expérience et leur science se rencontrent pour condamner la multiplicité des juridictions, et pour

suggérer les réformes que nous examinerons dans notre quatrième partie.

Ces deux mêmes auteurs avaient écrit ailleurs :

« Avant la réforme de 1876, on reprochait au système judiciaire des Capitulations en Egypte, de soumettre le même procès, en cas de pluralité de défendeurs, à de multiples juridictions, d'exposer les parties au risque de contrariété de décisions, et de les mettre le plus souvent dans l'impossibilité de prévoir facilement, au moment de la conclusion d'un contrat, quel serait le droit régissant ce contrat » (1).

La réforme de 1876, la création des tribunaux mixtes, composés en majorité de juges étrangers, aggrava encore la complexité du mécanisme judiciaire en Egypte. « Il faut bien noter en effet, 1° que les nouveaux tribunaux n'ont aucune compétence sur les litiges n'intéressant que les nationaux égyptiens, litiges qui restent soumis à d'autres juridictions. La complexité a même été aggravée, depuis 1876, par ce fait que le législateur égyptien a doté ces litiges de deux législations et de deux ordres de juridictions; à côté du Code de Statut personnel, qui est un résumé de règles religieuses musulmanes traditionnelles (rite hanafite), ont été promulgués les « Codes indigènes » inspirés des idées européennes; à côté des Mehkemehs, des Maglis Hasby, juridictions chariehs et autres institutions de Statut personnel ayant une organisation spéciale d'origine

(1) El Saged et Desserteaux. Trib. de p. civ. et com., 1926, p. 8 et p. 9.

religieuse, ont été organisés les « Tribunaux indigènes » soumis à une réglementation d'origine européenne;

2° Que d'un autre côté, le régime des Capitulations est resté en vigueur, soit pour les litiges entre étrangers appartenant tous à une même nationalité, soit pour les matières se rattachant au Statut personnel. R. O. J. de 1875, art. 9, par. I, Code civil mixte, art. 4. Pour l'Égyptien mal instruit des choses du droit, pour les mineurs, pour les femmes, il est désastreux d'être obligé, lorsqu'on veut obtenir la protection du droit le plus légitime, de se perdre dans un tel dédale de juridictions; la nécessité de poursuivre l'adversaire, tantôt devant la justice indigène, tantôt devant la justice mixte, est déjà source de lenteurs et de frais. Plus désastreuse encore est la compétence trop large des juridictions de statut personnel, avec les renvois pour incompetence et les sursis qui en résultent. Ces derniers même sont aggravés par l'incertitude qui plane sur certaines questions de compétence à raison de l'ordre de juridiction. De cette incertitude, il résulte souvent que les juridictions des divers ordres adoptent parfois sur la même question des interprétations contradictoires; il peut arriver que, pour un litige, le demandeur ne trouve pas de juge, parce que tous ceux auxquels il s'adresse se déclarent incompetents (affaire Sakakini, *J. des Trib. mixtes*, 19 et 20 février 1926); il peut arriver aussi que plusieurs juges, saisis par des intéressés divers, se déclarent tous compétents et que les parties courent le risque de subir l'application de décisions

contradictoires » (1). « En présence de ces inconvénients, l'organisation d'un ordre de juridiction unique, sur le modèle de l'Europe, apparaît à quelques Egyptiens instruits, comme l'idéal vers lequel il faudrait tendre. »

Ici, rappelons-nous Brunyate, ce juriste de la plus haute expérience, mais, hélas ! trop Anglais, trop persuadé qu'il n'y a rien au-dessus de l'Angleterre et que tout doit être anglais. Nous pouvons le compter parmi les juristes et les auteurs. D'après lui, un système de TRIBUNAUX UNIFIÉS serait institué, *qui absorberaient les Tribunaux indigènes, mixtes, consulaires, les Commissions administratives, les Méglis Hasbys*, avec le minimum de juridiction confessionnelle. Pourquoi cet homme de valeur rêvait-il de remplacer la législation actuelle par les lois anglaises, de remplacer le français par l'anglais ? Pourquoi allait-il jusqu'à traiter l'Egypte de *colonie* anglaise, et jusqu'à dire que, dans notre pays, il n'y a pas de tradition française à combattre ? Quel aveuglement !

La Doctrine se trouve unanime sur le principe de la réforme judiciaire vers l'unité de juridiction, et surtout sur la nécessité d'abroger en général les Capitulations. Les avocats égyptiens ont écrit, dans leur Memorandum du 28 novembre 1927 : « Nous comprenons aisément que les Gouvernants de l'Egypte, soucieux d'y assurer la meilleure administration possible de la justice, se préoccupent de substituer au régime des Capitulations, *une organi-*

(1) El Sayed et Desserteaux, op. cit., p. 385.

sation judiciaire et une législation uniformes pour tous les habitants du territoire ».

Nous avons trouvé sous la plume de Lamba cette crainte que la création d'une Cour de Cassation ne fût prématurée, et cette réflexion timide ne nous a pas paru manquer de prudence; au fond, telle est l'opinion de la doctrine : une évolution préalable est nécessaire, pour toute organisation nouvelle, judiciaire, ou législative, ou fiscale, ou même politique. En ce qui concerne les Capitulations, elles sont, comme Carthage; il faut les supprimer, *delenda est Carthago*.

QUATRIEME PARTIE

LES RÉFORMES RÉALISABLES

CHAPITRE XIII

NÉCESSITÉ D'UNE PÉRIODE DE TRANSITION

Dès 1907, lord Cromer constatait la nécessité des réformes, que réclamait l'opinion générale, sous certaines conditions et réserves, bien entendu.

La Chambre de commerce britannique d'Alexandrie, très favorable aux changements, y mettait quelques réserves.

L'ordre des Avocats du Caire et d'Alexandrie admettait des réformes, à condition qu'elles fussent de nature à assurer le maintien des garanties dont jouissent les étrangers contre l'arbitraire, et la Chambre de Commerce Internationale du Caire, défavorable au Projet de Lord Cromer, attendait elle-même des Puissances intéressées l'étude des moyens propres à supprimer les longueurs préjudiciables des procès.

Mais peut-il être question de la substitution brutale d'un régime entièrement nouveau à un régime déjà ancien et qui a fait ses preuves?

Le 16 janvier 1920, le Conseiller judiciaire de S. M. Britannique rassurait le Barreau égyptien et lui affirmait que *l'évolution ne serait pas la révolution*. Et c'est le bon sens même.

Plusieurs raisons militent en faveur d'une période de transition.

*
**

En premier lieu, la réforme de la Juridiction suppose des réformes concomitantes dans la législation égyptienne.

Lord Cromer avait exprimé cette idée avec force et justesse; le projet Brunyate y revient avec des développements plus complets encore, et son organisation judiciaire prévoit que le fonctionnement des nouveaux tribunaux sera précédé de la promulgation de Codes nouveaux.

Comme l'a judicieusement remarqué Lord Cromer, si les lois égyptiennes étaient remaniées rapidement, l'organisation judiciaire serait plus facilement modifiée : les lois à appliquer seraient de nature à satisfaire les Puissances intéressées, et les tribunaux n'éprouveraient guère de difficultés à les appliquer. Sauf de rares exceptions, il est impossible d'appliquer à la communauté européenne d'Egypte une loi de quelque importance sans l'assentiment préalable de 15 Puissances (1). Un semblable assentiment est rarement obtenu; le Gouvernement égyptien a l'initiative des propositions, mais il recule devant les difficultés des négociations et il les abandonne; il n'est guère possible de légiférer par la voie diplomatique.

Le Gouvernement devra pourtant entamer les

(1) Aujourd'hui 12 Puissances.

négociations indispensables et les mener avec une prompte persévérance.

Toutefois, un organisme législatif provisoire rendrait de grands services; il présenterait en bloc des projets de lois et les ferait appliquer rapidement, nous en reparlerons dans notre dernier chapitre.



Pour une deuxième raison, une période transitoire est nécessaire. Cette raison est d'ordre général et peut être alléguée pour un changement quelconque dans les institutions des hommes.

Une loi substitue-t-elle l'heure conventionnelle à l'heure réelle, pour les meilleures raisons du monde? Vingt ans après, il y aura encore des gens qui s'obstineront à régler leur pendule sur l'heure réelle, malgré les misères que leur vaut leur obstination.

Les mœurs constituent la partie presque immuable, immobile de la vie d'un peuple; elles en sont comme le fond, que l'agitation de la surface n'entraîne pas avec elle. Or, les lois ne sont que les mœurs codifiées, sanctionnées, réglementées, parce que ceux qui n'agissent pas comme les autres dans la Société sont une exception, et que ce qui est intéressant à savoir et à pratiquer, c'est ce que les autres pratiquent en règle générale. Il y a de plus, beaucoup de chance pour que la règle en usage soit la plus opportune, la plus sage et la plus juste, et que telle soit la raison pour laquelle elle a survécu.

Ces mœurs, ces lois, ces habitudes d'un peuple,

ces traditions séculaires, comment les changer par une page d'écriture, même si cette page est dictée par des Rois ou des Parlements tout puissants?

Il y a des hommes qui, par passivité, par obéissance à l'habitude, résistent au bien qu'on veut leur faire; les législateurs de bonne volonté savent comment leurs meilleures institutions ont été méconnuës et comment leurs lois sont restées lettre morte.

Les mœurs ont quelque chose de sacré : quand elles sont de vieilles traditions, elles semblent aux hommes comme le passé qui se survit, comme les âmes de leurs pères qui les guident et qui les éclairent; par les traditions, ils se continuent et forment une chaîne, où les vivants se soudent aux morts, où le présent vit avec le passé dans les mêmes croyances, dans les mêmes actes, dans les mêmes pratiques religieuses, sociales, économiques, familiales.

La force de la tradition est invincible; elle est l'hommage du présent au passé, l'amour et le respect du fils pour le père; elle est l'unité des familles et des sociétés.

Et encore les lois ne sont pas, comme toutes les autres mœurs, car, parmi celles-ci, il y en a de plus ou moins indifférentes, qui tiennent moins au cœur de l'homme; les lois règlent des *intérêts*, c'est-à-dire les conditions matérielles de l'existence, ce sans quoi nulle vie morale ou intime n'est possible; l'argent n'est pas le bonheur, ce n'est qu'un moyen, mais c'est le seul moyen de vivre, de faire vivre les siens et de faire vivre son pays. Ces intérêts ont été calculés, médités, préparés, par des

contrats, par des actes juridiques, des ventes, des hypothèques;... ils ont été médités, en considération de leurs avantages, de la façon plus ou moins difficile d'en poursuivre la réalisation, d'atteindre les conséquences que les lois actuelles leur font produire...; ces intérêts *sont des droits acquis*, en cours de réalisation; ils supposent une durée, un temps, pendant lequel ils seront certains, assurés, inébranlables, immuables.

Lisez le projet d'accord Henderson entre l'Égypte et l'Angleterre, et vous y verrez notamment que les Puissances contractantes assurent à ce traité une existence intangible d'au moins 25 ans.

La réforme judiciaire en Égypte suppose donc une période de transition, qui respecte le passé, et qui fait prévoir l'avenir; le passé et l'avenir sont ainsi ménagés, et les hommes d'aujourd'hui seront prévenus et avertis.

*
**

Cette deuxième raison est bien générale et bien philosophique. En voici une troisième, qui est la précision même.

L'accord anglo-égyptien Henderson est ainsi conçu dans son article II :

« S. M. Britannique reconnaît que le régime de Capitulation existant en Égypte ne s'accorde plus avec l'esprit du temps, ni avec l'état actuel de l'Égypte.

En conséquence, S. M. Britannique s'engage à user de toute son influence auprès des Puissances

ayant des droits capitulaires en Egypte, pour obtenir, dans des conditions qui sauvegarderont les intérêts légitimes des étrangers, le transfert aux Tribunaux mixtes de la Juridiction consulaire existante et l'application aux étrangers de la législation égyptienne. »

Il ne s'agit donc, dans cet article, que d'une réforme immédiate, *le transfert aux Tribunaux mixtes de la juridiction consulaire.*

L'indépendance de l'Egypte aura dans un avenir plus ou moins lointain, de plus grandes exigences, elle aspire à des Tribunaux nationaux qu'elle n'obtiendra qu'après une période d'attente et de transition.



Enfin, pour une quatrième raison tout aussi péremptoire que la précédente, la réforme définitive se fera attendre pendant un temps assez long. Des pourparlers diplomatiques sont nécessaires, entre l'Egypte et les 12 nations capitulaires; ils seront longs, difficiles, délicats; les nations ne traiteront pas toutes à la fois, le même jour, avec l'Egypte; elles se suivront, le fond des accords ne sera peut-être pas tout à fait le même pour tous.

En attendant la fin de ces accords, la Réforme ne pourra se faire définitivement; un *modus vivendi* assez voisin du régime actuel va s'établir; des améliorations sont possibles; le temps lui-même amènera des progrès lents, mais sûrs, dans notre organisation judiciaire. Mais rêver une organisation

sans transition, une Réorganisation totale, une Rénovation pour ainsi dire, serait une utopie, qui générerait la marche de l'Egypte vers son indépendance judiciaire.

**

Des traités déjà ont été conclus entre l'Egypte et la Perse et l'Autriche.

L'article 4 du traité avec la Perse du 28 novembre 1928, porte : « Les ressortissants des hautes parties contractantes... jouiront, à l'égal des nationaux, de la plus constante protection et sécurité quant à leur personne, biens, droits et intérêts, conformément au droit commun international ».

L'article 6 porte :

« Les ressortissants de chacune des hautes parties contractantes sur le territoire de l'autre seront soumis, dans les mêmes conditions que les nationaux, à la législation territoriale, lois, décrets, arrêtés et règlements en matière criminelle, civile, commerciale, administrative, fiscale ou autres, ainsi qu'aux juridictions réservées aux nationaux.

En matière de statut personnel, celles des dites juridictions légalement compétentes appliqueront, d'après les règles du droit international, la législation nationale des parties dans le cas où elles seraient saisies par l'une des parties en litige. »

La Convention du 14 octobre 1929 entre l'Egypte et l'Autriche porte :

« Art. 3. — Le Gouvernement égyptien délègue provisoirement au Gouvernement autrichien le

droit de faire juger, par des tribunaux consulaires, les ressortissants autrichiens en Egypte, dans toutes les matières pour lesquelles les tribunaux austro-hongrois étaient compétents jusqu'en 1914.

Cette délégation prendra fin, de plein droit, au moment de la mise en vigueur d'une nouvelle organisation judiciaire ayant compétence générale par rapport aux étrangers en Egypte.

Elle est consentie aux conditions et avec les réserves ci-après :

a) Les tribunaux consulaires autrichiens seront compétents pour juger en Egypte définitivement et en dernier ressort en matière pénale, sauf l'exercice des voies de recours basées sur les questions de droit.

b) Les tribunaux consulaires autrichiens ne seront pas compétents, et les ressortissants autrichiens seront justiciables des juridictions indigènes dans les matières pénales suivantes :

1° Crimes ou délits contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Egypte, contre l'ordre établi du Gouvernement, ou contre l'ordre social, tels qu'ils sont visés par le Code pénal indigène ou par toutes autres lois ultérieures;

2° Attaques ou offenses contre S. M. le Roi d'Egypte ou les membres de la famille royale, réprimées par les dispositions du Code pénal indigène et toutes les lois ultérieures;

3° Crimes ou délits commis par les ressortissants autrichiens engagés à quelque titre que ce soit au service du Gouvernement égyptien, et ce, dans

l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leur emploi... »

Les accords internationaux se feront lentement. Soyons patients et résignons-nous à une période de transition.

CHAPITRE XIV

LES RÉFORMES JUDICIAIRES

La réforme transitoire doit avoir en vue la réforme définitive; et la meilleure réforme transitoire est celle qui mènera le plus vite à la réforme définitive, et le plus naturellement, c'est-à-dire par une évolution sans secousse, acceptée sans grande résistance.

Cette réforme transitoire peut se faire de deux façons, à la manière Brunyate ou à la manière indiquée par le Gouvernement égyptien, par l'Angleterre, par la Doctrine, à la manière Milner.

Examinons les deux procédés.

**

A LA MANIÈRE BRUNYATE

C'est une manière un peu brusque, c'est vrai, la transition n'est pas très bien ménagée; le Barreau égyptien surtout est mécontent; l'Égypte trouve que le projet exclusivement anglais froisse ses sentiments patriotiques.

Mais cela dit, il reste beaucoup de bonnes indi-

cations, et la réforme définitive sera les *tribunaux unifiés*, dont la compétence sera plus étendue. Brunyate et la Commission des Capitulations, les établissaient tout de suite, en leur dosant la compétence, en ne la leur accordant pas en entier, mais en quoi eût alors consisté la réforme définitive? Dans le transfert relativement facile des matières de statut personnel aux tribunaux unifiés.

Réfléchissons un peu sur ces idées générales du projet.

Des tribunaux unifiés devaient absorber la juridiction exercée actuellement par les tribunaux indigènes, par les tribunaux mixtes, par les tribunaux consulaires, par les commissions administratives jugeant pénalement, dans toutes les matières civiles et commerciales (autres que le statut personnel), et dans les matières pénales.

Il leur confie également la compétence des Mejlis Hasbys, et la compétence des conseils des communautés religieuses, en ce qui concerne la tutelle et les curatelles; cette dernière matière sort donc de la juridiction religieuse pour rentrer dans la juridiction ordinaire publique.

Les questions de statut personnel seraient jugées pour les musulmans par les Mehkémehs Charieh, pour les non-musulmans par les Conseils des communautés religieuses. Pour les ressortissants des Puissances capitulaires par les tribunaux consulaires, *aussi longtemps que ces tribunaux seraient maintenus*.

Le projet Brunyate accordait aux justiciables le

droit d'être jugés par les nouveaux tribunaux d'après les règles de leur statut personnel.

N'est-on pas frappé par ces membres de phrases caractéristiques « *aussi longtemps que ces tribunaux seront maintenus* », « *par les nouveaux tribunaux, d'après les règles de leur statut personnel* » ?

Il y a là toute l'organisation de l'avenir en germe : les tribunaux unifiés rendent la justice, à la manière de toutes les nations, en appliquant à tous, indigènes ou étrangers, leur loi de statut personnel. La tutelle et la curatelle sortaient du domaine religieux ; le statut personnel tout entier en sortirait avec le temps.

Le problème de la disparition des Capitulations était abordé de front et l'organisation, qui allait faire l'unification des tribunaux en Egypte, satisfaisait également l'Angleterre, qui, en 1920, avait sur le pays un protectorat, et, par conséquent, avait intérêt à se débarrasser des Puissances capitulaires.

Nous n'insisterons pas sur les avantages des tribunaux unifiés, puisque tous les avis sont favorables au développement des institutions actuelles et des tribunaux mixtes ; la réforme était peut-être en effet trop rude, trop brutale, mais elle était plus proche de la réforme définitive.

Le projet Brunyate instituait une Cour suprême de cassation et de révision, avec un Barreau spécial « pouvant être mis de très près en parallèle avec le Barreau spécial à la Cour de Cassation en France ».

Les Barreaux mixte et indigène étaient fondus en un seul.

Le projet Brunyate prévoyait, en détail, l'organisation ordinaire des Cours d'appel, des tribunaux de centre, des tribunaux de moudirieh et des tribunaux de Markaz.

Au point de vue de l'organisation du détail judiciaire, il a l'avantage incontestable d'avoir prévu *l'institution d'une Cour de Cassation*; nous n'y reviendrons pas, les projets Milner sont muets sur ce point; or, cette création s'impose dès maintenant dans tous les cas.

Il est urgent de retenir ce vœu d'El Sayed et Deserteaux : *empêcher le mal causé par l'existence de décisions contradictoires.*

La *Gazette des Tribunaux mixtes* (1) remarquait :

« Si une Cour de Cassation ne devait pas être instituée, il faudrait non seulement maintenir au Procureur général le droit de provoquer la réunion des Chambres de la Cour d'appel, en cas de contrariété d'arrêts, mais réserver en pareil cas, un recours spécial aux parties, comme l'avait proposé déjà un ancien conseiller à la Cour d'appel mixte. M. Emile Vercamer. » Et, à la page précédente, 64, le même *Gazette* exprimait plus complètement sa pensée, note II : « La nécessité de l'institution d'une Cour de cassation, pour assurer l'unité de la jurisprudence mixte, même en dehors de toute fusion des tribunaux mixtes avec les tribunaux indi-

(1 1920, p. 65 note 32.

gènes, s'est fait vivement sentir déjà, en l'état de la compétence limitée actuelle des tribunaux mixtes. *Elle devient plus impérieuse encore avec l'extension projetée de compétence.*

Et l'expérience a démontré l'insuffisance du palliatif représenté par les dispositions de l'article 416 *bis* du Code Proc. actuel. »

*
**

A LA MANIÈRE MILNER

C'est la méthode d'évolution qui caractérise les projets Milner et ceux du Gouvernement égyptien, qui est obligé de compter avec l'Angleterre et les Puissances capitulaires. La compétence sera modifiée, mais les Tribunaux mixtes resteront; il n'y a de modification que dans la compétence : ceci répond à cette observation qui revient continuellement dans les tractations diplomatiques : « Je serais disposé, dit le Ministre Henderson, en 1929, à conclure un accord stipulant que dans l'avenir, tout assentiment nécessaire pour l'application aux étrangers de la législation égyptienne, y compris la législation fiscale, sera donné par l'Assemblée générale des tribunaux mixtes, sauf dans le cas de la législation intéressant la *constitution ou la juridiction des tribunaux mixtes eux-mêmes, laquelle ne devra pas entrer en vigueur avant son approbation par les Puissances.* »

Mais dès maintenant sur la compétence et le

fond, c'est-à-dire sur la législation à appliquer, « l'Angleterre usera de toute son influence pour obtenir le transfert aux tribunaux mixtes de la juridiction consulaire et *l'application aux étrangers de la législation égyptienne* ».

L'étape se fera donc en deux fois : dans la seconde, il faudra demander aux Puissances la suppression des tribunaux mixtes, et reconstituer sur une base plus large les tribunaux indigènes, devenus *nationaux*.

Tous sont donc d'accord aujourd'hui — (nous disons, nous égyptiens, à *titre transitoire*) — « pour la *reconstitution des tribunaux mixtes sur une nouvelle base avec une extension de leur juridiction*. » C'est là le titre du projet Milner n° 1.

1° En principe et en premier lieu, tous demandent le transfert de la juridiction consulaire aux tribunaux mixtes. A. Chamberlain rappelait à Saroït Pacha, dans ses négociations de Londres, que les projets Milner *étendaient la compétence des tribunaux mixtes*, et leur confiaient la JURIDICTION ACTUELLE DES TRIBUNAUX CONSULAIRES. Même demande par El Sayed et Desserteaux : suppression de la compétence pénale des consuls, et atténuation de la complexité de l'organisation des juridictions de statut personnel, tant pour étrangers que pour nationaux égyptiens, — ce qui signifie *transfert des matières de statut personnel aux tribunaux mixtes et indigènes respectivement*.

El Sayed et Desserteaux (1) écrivent : « Il est à

(1) Tr. de Pr. civ. et comm., p. 582.

souhaiter que l'état de choses actuel donnant lieu à d'interminables conflits de juridiction, soit terminé par un changement radical donnant attribution à une seule juridiction compétente pour les matières de statut personnel qui ne sont pas rigoureusement religieuses, et qui sont plutôt relatives au patrimoine. »

A. Chamberlain demande que les tribunaux mixtes soient même compétents pour juger *pénalement* les INDIGÈNES, par application de la théorie de l'*intérêt mixte*, quand un Egyptien a commis un délit politique à l'encontre d'un étranger.

Sera réputé étranger tout étranger non capitulaire, donc il ne sera pas justiciable des tribunaux indigènes; cependant A. Chamberlain a admis, dans une note ultérieure, que le terme « étranger » ne s'appliquerait plus aux étrangers qui ne sont sujets d'aucune Puissance capitulaire.

En tout cas la compétence pénale des tribunaux mixtes doit être étendue « à toutes les poursuites pénales contre les étrangers.

De son côté la *Gazette des Tribunaux mixtes* s'exprime de la même façon :

« Les avocats mixtes sont les premiers désireux de voir aboutir toute réforme raisonnable, de nature, d'une part, à réduire la multiplicité des juridictions, d'autre part, à uniformiser, à moderniser et à compléter la législation..... dans cet ordre d'idées, — et ce fut là un des points essentiels sur lesquels les avocats mixtes se montrèrent tous d'accord avec M. Hurst, — il est évident que la logique impose l'absorption des divers prétoires de statut person;

nel et pénal par la juridiction mixte, agrandie sous telle ou telle autre étiquette.....

Cette absorption sera-t-elle complète, — en ce sens que l'ensemble des matières dévolues aujourd'hui aux tribunaux consulaires et religieux passerait sous la compétence des tribunaux mixtes réorganisés, — ou progressive, de façon à permettre une révision préalable de la législation unique à appliquer en pareil cas? » (1).

Quant au Gouvernement égyptien, il a demandé, en décembre 1927, une nouvelle rédaction de l'article 6 du Règlement d'organisation judiciaire; il aura mieux, espérons-le.

Il demandait cette nouvelle rédaction : « Seront soumises à la juridiction des tribunaux mixtes :

1° Les poursuites pour contraventions de police commises par les étrangers;

2° Les poursuites contre les étrangers justiciables des tribunaux mixtes, en matière de contraventions de police à la date de la promulgation de la présente loi, lorsqu'ils sont inculpés comme auteurs ou complices de délits prévus par les lois relatives au commerce des stupéfiants, au proxénétisme et au trafic des femmes et des enfants, aux publications, tant qu'aux spectacles publics obscènes ou indécents, à la falsification des denrées alimentaires, des médicaments, des engrais chimiques ou naturels, à la vente et à la mise en vente des dits produits falsifiés; aux fraudes commerciales, ou des

(1) Pupikofer. Gaz. des Trib. mixtes, 10 février 1920.

délits prévue au chapitre XII, titre 3 du code pénal relatifs aux jeux de hasard et aux loteries.

Lorsque les poursuites dont il s'agit sont dirigées à la fois contre des étrangers justiciables des tribunaux mixtes et contre d'autres étrangers ou des Egyptiens, elles seront dirigées contre tous les inculpés et auteurs ou complices devant la juridiction mixte..... »

L'extension de compétence pénale sera ainsi beaucoup plus large.

2^o. En second lieu, il paraît à tous opportun de rendre la compétence *facultative et la juridiction concurrente*.

L'article 2 du projet n^o 1 Milner porte :

« *Les Tribunaux autres que les tribunaux mixtes* peuvent légalement exercer leur juridiction à l'égard de tout étranger qui accepte de s'y soumettre. »

Le Barreau mixte suggéra de remplacer les mots « *les tribunaux autres que les tribunaux mixtes* » par « *les tribunaux indigènes peuvent.....* »

Et en effet, le Mémoire explicatif Milner disait :

« Cette disposition est nouvelle; elle a été ajoutée parce que l'on a cru que, dans certains cas, des étrangers pouvaient préférer soumettre leur contestation aux tribunaux religieux existants actuellement en Egypte et aux tribunaux indigènes. »

Mais cela n'est pas douteux; le texte primitif devra être conservé; car il ne s'agit pas que des tribunaux indigènes; l'Angleterre insiste sur cette idée qu'il y aura lieu probablement, pour satisfaire

les Puissances, d'admettre que ce transfert de compétence, en ce qui concerne le statut personnel soit facultatif, et que la compétence demeure au Consul.

Nous ne trouvons pas heureuse, cette compétence facultative des Consuls, car il faut qu'une porte soit ouverte ou fermée, que la juridiction consulaire soit, oui ou non, supprimée. Certainement lord Milner pensait ainsi, et n'avait en vue que les tribunaux indigènes, religieux et autres.

La faculté réduite aux tribunaux indigènes nous paraît au contraire, le vrai moyen de passer insensiblement des tribunaux mixtes aux tribunaux nationaux. C'est au Gouvernement égyptien de rendre les tribunaux indigènes plus accessibles, moins coûteux, plus rapides, plus simples dans leur procédure, c'est à lui de rendre la concurrence, — puisqu'il est question de juridiction concurrente, — favorable aux justiciables, désirable, commode, préférable ; les moyens ne lui manquent pas, s'il le veut bien.

3° Les deux dernières demandes du Gouvernement égyptien sont bien modestes : la suppression du Président honoraire des Tribunaux, et son remplacement par un Président effectif, tantôt étranger, tantôt égyptien, et le droit pour lui de récompenser honorifiquement les magistrats des tribunaux mixtes, c'est-à-dire de les considérer comme des fonctionnaires égyptiens et non comme des étrangers. L'Égypte désire beaucoup plus, elle voudrait diminuer le nombre des juges étrangers, par extinction lente, et peut-être arriver à leur presque

totale suppression; les juges étrangers peuvent être moins nombreux, sans pour cela que les tribunaux cessent d'être mixtes.

4° Le projet Milner n° 1 porte dans son art. 50 :
« Les langues judiciaires des tribunaux établis dans la présente loi sont l'anglais, le français et l'arabe. *Néanmoins, la procédure pourra en tout cas, être conduite avec l'autorisation du Tribunal dans une autre langue.* »

Cette dernière faculté est heureuse, mais pourquoi ne pas admettre simplement comme langue judiciaire l'arabe, ou mieux l'égyptien? on éviterait ainsi la concurrence des deux langues française et anglaise, et les aspirations de l'Égypte y trouveraient leur satisfaction.

Il faudra bien y venir un jour, quelle que soit notre sympathie pour les langues anglaise et française et pour les avocats qui les parlent.

*
**

En résumé, la réforme judiciaire provisoire, sur laquelle des résistances sont à prévoir, comporte essentiellement le *transfert de la juridiction consulaire, civile et pénale, aux tribunaux mixtes*, et facultativement aux tribunaux indigènes, — *la substitution progressive des magistrats indigènes à des magistrats étrangers*, — la fixation d'une langue judiciaire, de préférence unique, l'égyptien, les autres langues étant facultatives, — *la disparition des juridictions confessionnelles* en matière de statut personnel pour tout ce qui touche les intérêts maté-

riels et civils, pour tout ce qui ne relève pas strictement de la croyance et du for intérieur.

Le cadre actuel de l'organisation des Tribunaux égyptiens est bon dans son ensemble; la juridiction est bien répartie ou à peu près, à la portée des justiciables; elle tient compte de l'importance des litiges et des sanctions, en premier ressort et en appel. Mais hélas! elle est double, MIXTE ET INDIGÈNE; elle devrait être une, NATIONALE; elle est même triple, mixte, indigène, et de statut personnel; elle ne devrait être que nationale et CIVILE, éloignée de toute préoccupation confessionnelle. Il est naturel que les tribunaux religieux existent, mais en *dehors de l'Etat*, qui n'est pas chargé de nos consciences, surtout dans un pays où se rencontrent tant de religions qui vivent en bonne intelligence, en parfaite tolérance, et *pour des matières qui intéressent exclusivement la foi*, la religion et les croyances. Il faut bien s'incliner devant la réalité, et admettre qu'on peut être un bon Egyptien, sans être toujours Musulman.

CHAPITRE XV

MOYENS LÉGISLATIFS DES RÉFORMES JUDICIAIRES

Voici un point sur lequel l'Angleterre certainement ne recommandera pas les projets Milner.

Au paragraphe 1^{er}, Dispositions générales, projet n° 2, il est écrit, *d*), « Les Tribunaux mixtes appliquent toute législation égyptienne qui sera promulguée à l'avenir; toutefois, dans le cas d'une législation qui, jusqu'à présent, ne pouvait être appliquée par les tribunaux mixtes, sans le consentement des Puissances, de l'Assemblée législative créée par l'art. 12 du code civil mixte ou de l'assemblée générale de la Cour d'Appel, le contre-seing du Haut Commissaire sera à l'avenir nécessaire pour rendre pareille législation applicable par les tribunaux mixtes. »

Il y avait là un nouveau législateur, le *Haut Commissaire*, dont il pouvait être parlé, quand l'Égypte était un Protectorat, mais qui, aujourd'hui, est remplacé avantageusement par un Parlement égyptien.

Cela n'est pas douteux, la procédure civile et pénale doivent subir des retouches; on en pourrait dire autant de la procédure dans beaucoup de

pays; il nous paraît naturel, cependant, de tenter des progrès et de mettre notre procédure au premier rang dans le monde civilisé. Il nous paraît naturel également d'appliquer aux étrangers leur statut personnel, nous ne sommes pas ignorants de cette règle de droit international privé. Ce que nous voulons dire par là, c'est que la lecture du projet Milner n° 2 pourrait laisser croire que nous ne pouvons juger les étrangers que lorsque nous aurons refait notre législation; c'est une exagération; nos lois sont les règles de la civilisation commune, mais nous les compléterons, nous les amenderons, si tel est le progrès. Comment refondre une législation avec rapidité et sûreté? par quel moyen législatif réalisera-t-on pleinement et rapidement la réforme judiciaire?

Nous trouvons un précédent dans la Constitution de l'an VIII; il s'agissait de donner des Codes à la France.

« *Art. 25.* — Il ne sera promulgué de loi nouvelle que lorsque le projet en aura été proposé par le Gouvernement, communiqué au Tribunat, et décrété par le Corps législatif ».

Art. 52. — Sous la direction des Consuls, un Conseil d'Etat est chargé de rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique..... »

« *Art. 53.* — C'est parmi les membres du Conseil d'Etat que sont toujours pris les orateurs chargés de porter la parole au nom du Gouvernement dans le Corps législatif. — Ces orateurs ne sont jamais envoyés au nombre de plus de 3 pour la défense d'un même projet de loi ».

« Art. 28. — Le Tribunal discute les projets de lois, il en vote l'adoption ou le rejet. — Il envoie trois orateurs pris dans son sein, par lesquels les motifs des vœux qu'il a exprimés sur chacun de ces projets, sont exposés et défendus devant le Corps législatif... »

« Art. 54. — Le Corps législatif fait la loi, en statuant par scrutin secret et sans aucune discussion de la part de ses membres, sur les projets de lois débattus devant lui par les orateurs du Tribunal et du Gouvernement. »

Nous ne proposons pas que cet exemple soit suivi à la lettre, mais seulement qu'on en retienne ceci : les projets de lois doivent être préparés par des juristes, et proposés à l'adoption ou au rejet d'un Corps législatif ; ainsi la célérité et la science juridique et les droits du pouvoir législatif se rencontreront pour l'établissement des lois nouvelles.

Nous avons déjà en Egypte quelque chose d'approchant de ce moyen législatif.

Pour mettre plus vite les lois égyptiennes en harmonie avec les intérêts et les desiderata des Puissances, lord Cromer proposait un Conseil *entièrement composé d'Européens*, avec certains droits restreints de légiférer. « Nulle loi, écrivait lord Cromer, de l'ordre de celles qui exigent aujourd'hui le consentement des Puissances, ne pourra entrer en vigueur, si elle n'a été approuvée par la majorité de ce Conseil, et si elle n'a pas reçu l'assentiment des Gouvernements britannique et égyptien. »

Si l'on ajoutait à ce Conseil quelques magistrats égyptiens on respecterait, comme on le doit, les

droits de l'Egypte; et la suggestion de lord Cromer ne serait pas à rejeter pour le tout; c'est au fond l'idée juste de la préparation des lois par un Conseil compétent de juristes.

Les accords internationaux de 1875-1876 ont sanctionné les codes mixtes, qui sont contemporains de ces accords. Une procédure de modification des Codes mixtes a été fixée par la loi n° 17 de 1911, modifiant l'article 12 du Code civil mixte; cette loi n° 17 avait été approuvée par la Commission internationale de 1909, les Puissances l'ont approuvée à leur tour.

Loi n° 17 de 1911 modifiant l'article 12 du Code civil mixte (11 novembre 1911) :

Nous, Khédive d'Egypte,

Vu le règlement d'organisation judiciaire pour les procès mixtes en Egypte,

Vu le Code civil mixte,

Après accord intervenu entre notre Gouvernement et les Puissances qui ont adhéré à la Réforme judiciaire,

Sur la proposition de notre Ministre de la Justice et l'avis conforme de notre Conseil des Ministres,

DÉCRÉTONS

Art. 1^{er}.

L'article 12 du Code Civil mixte est modifié comme suit :

Les conditions et modifications à la législation mixte seront édictées sur l'initiative du Ministère de la Justice, à la suite et en conformité d'une déli-

bération de l'Assemblée générale de la Cour d'Appel mixte, à laquelle sera appelé le juge le plus ancien de chaque nationalité dont le gouvernement a adhéré à la Réforme judiciaire de 1875, et qui n'est pas représentée par un Conseiller à la Cour.

.....(Suivent des détails sur l'organisation, le *quorum*, le vote.....)

Les projets de loi ainsi approuvés ne peuvent être promulgués que trois mois après leur approbation.

A la demande d'une ou de plusieurs Puissances, formulée au cours de ce délai, ils seront à l'expiration dudit délai, soumis à une nouvelle délibération. A la suite de cette nouvelle délibération, le projet de loi, qui aura réuni la majorité de voix requise pourra être promulgué sans autre formalité ou délai. »

Voilà le moyen législatif tout trouvé : depuis longtemps déjà il s'est établi ainsi une véritable collaboration entre le Ministère de la Justice et la Cour, collaboration que les circonstances ont parfois rendue très active. En particulier la guerre a conduit le Gouvernement, d'accord avec la Cour, à modifier le Règlement général judiciaire et à prévoir, pour la période des vacances, la convocation des membres du corps de la magistrature mixte présents en Egypte, aux fins de l'examen des Règlements d'extrême urgence et ayant un caractère d'exécution temporaire (décret du 27 avril 1916). Plusieurs Règlements de police ont été promulgués dans ces conditions.

Est-il acceptable que le Parlement voie, sans intervenir, la législation nouvelle des Codes mixtes se faire en dehors de lui? Les modifications au Code mixte doivent évidemment être approuvées par des votes du Parlement Egyptien, qui jouera un rôle analogue à celui du corps législatif en France, sous l'empire de la Constitution de l'an 8. « La loi n° 17 de 1911 doit être complétée ici par le rescrit n° 12 de 1923. En effet, si l'approbation de la Cour peut être considérée comme une sauvegarde suffisante pour les intérêts des étrangers, le vote du Parlement nous paraît nécessaire pour garantir les intérêts des nationaux égyptiens, intéressés comme les étrangers, il ne faut jamais l'oublier, au fonctionnement de la législation mixte. » (El Sayed et Desserteaux).

Nous trouvons dans le Traité de droit civil égyptien Mixte de S. Messina (Alexandrie 1927) une consultation sur la nature de la fonction exercée actuellement par la Cour d'Appel mixte, p. 68.

« En premier lieu, il est certain, d'après le droit constitutionnel en vigueur en Egypte, que le pouvoir législatif est exercé par le Roi et le Parlement (art. 24, Constitution).

En second lieu, l'Assemblée de la Cour en intervenant par délégation des Puissances capitulaires dans la formation des lois égyptiennes en tant qu'elles visent les immunités des étrangers, ne peut pas avoir des pouvoirs plus étendus que ceux des Puissances délégantes. Or, ces Puissances n'ont jamais eu une autorité positive à l'égard de la législation du pays, mais seulement une autorité néga-

tive, ayant pour objet l'intangibilité des droits garantis à leurs sujets par le régime capitulaire.

En troisième lieu, la preuve que les attributions de la Cour ne concernent pas l'exercice d'un pouvoir législatif, ressort à l'évidence de la formule de la sanction royale, et de la promulgation, parce que cette formule mentionne le vote du Parlement et ne mentionne pas l'approbation de la Cour. »

Le Gouvernement égyptien est bien résolu à faire respecter la Constitution sur ce point. C'est pour cette raison qu'il demandait dans sa note de 1927 une réforme de l'article 12 du Code civil mixte : cette réforme ne peut lui être refusée. Le délai de trois mois n'est pas compatible avec l'article 35 de la Constitution égyptienne qui impose la promulgation dans le délai d'un mois.

D'autre part, le délai de six mois après l'approbation d'un projet par la Cour, doit être porté à un an pour donner au Parlement le temps d'examiner le projet déjà admis par la Cour. Il y a donc lieu de supprimer purement et simplement le délai de trois mois pour la promulgation des lois et de le porter à un an.

Voici le texte proposé :

« A défaut de promulgation dans le délai d'une année à partir de l'approbation de l'Assemblée prévue par le présent article, le projet de loi sera considéré comme abandonné et ne pourra être repris qu'en se conformant à nouveau aux dispositions du présent article. »

Nous en avons maintenant la raison; le gouvernement égyptien tient à rester dans les termes de la

Constitution et à faire respecter le droit du Parlement.

L'existence du Parlement rend inutile cette suggestion proposée en 1920 par M. Pupikofer, avocat (*Gaz. des Tr. Mixtes*, 1920, p. 115). « Nous verrions très bien la constitution d'une Assemblée législative se réunissant à intervalles rapprochés et en sessions régulières, et composée dans une proportion à établir, de membres représentant la magistrature, le barreau, le commerce, l'industrie, la banque, et aussi le travail.

Des magistrats et des avocats, choisis par leurs pairs, des délégués des diverses chambres de commerce, des directeurs de banques élus par leurs collègues, les représentants réguliers du syndicat des travailleurs, apporteraient, chacun, à l'Assemblée leur compétence et leurs connaissances spéciales.

Ils disputeraient, non point sur le néant, mais sur des textes déjà soigneusement établis et élaborés par des juristes. Voilà des garanties qu'il faut en Egypte, pour que la législation de ce pays puisse rapidement et convenablement être mise au point.»

Le bon sens dicte notre conclusion : il faut que les lois soient préparées par des juristes, par des Assemblées générales des Cours d'Appel, mixtes et indigènes, car il s'agit de faire une législation égyptienne et non une législation mixte. Les Puissances capitulaires signataires des accords 1876-1909 ne pourraient se plaindre de l'adjonction des deux Cours d'Appel indigènes, car, de toute façon, ces projets de lois, pour devenir des lois, auront toujours besoin de la collaboration indigène, nationale, du Parlement de l'Egypte.

CHAPITRE XVI

L'ABROGATION DES CAPITULATIONS

Dans toute cette thèse, nous n'avons pas abordé le problème assez dans son ensemble; nous nous en sommes tenus à notre titre : L'UNITÉ DE JURIDICTION. Le problème est plus haut ; soyons franchement les défenseurs de la Souveraineté de notre pays.

Au chapitre II, nous avons étudié les *raisons* des Capitulations avec l'intention évidente de montrer que *ces raisons n'existent plus*, et par conséquent que les Puissances ne sacrifieront pas grand chose, quand elles supprimeront, *en droit*, les Capitulations, déjà supprimées *en fait*. L'étranger n'est pas un étranger en Egypte, il est chez lui. L'Egypte a des Tribunaux, qui lui appliqueront, le cas échéant, son droit national et son statut personnel. Notre Juridiction est laïque, et n'a plus rien de confessionnel. Et nous ressemblons aux autres peuples par nos mœurs; nos lois, sont les règles communes à toutes les nations.

Mais ici, parlons franchement : *de quel droit* les Capitulations continuent-elles à vivre en Egypte ?

Quel droit ont-elles jamais pu faire valoir, en

Egypte? L’Egypte a été un Gouvernement trop faible. Lord Milner (1) constate que nulle part les Capitulations n’ont reçu une extension aussi abusive qu’en Egypte et que des pratiques, qui n’étaient pas justifiées par les Traités et même qui étaient contraires à leur texte, ont acquis force de loi par la tradition. Et d’autre part, les Tribunaux Mixtes furent une institution, dont le but fut de mettre fin à la « Tour de Babel judiciaire » d’avant 1876, mais dont les traités ne pouvaient imposer la création à notre pays.

Les projets d’accord Chamberlain et Henderson abordent le problème dans toute son étendue, la suppression des Capitulations et les pourparlers avec les Puissances sur le problème tout entier.

La Conférence de Londres avait discuté déjà, en 1885, le *problème fiscal* ; en 1927, la Conférence économique de Genève retrouva la question.

Le voilà, le vrai problème, celui de la Souveraineté de l’Egypte, plus important peut-être quand il s’agit *de la liberté de la législation fiscale* que quand il s’agit de l’unité de juridiction.

Dans l’article 3 de son projet de Traité, présenté par Saroit Pacha à Chamberlain, l’Angleterre prend l’engagement d’employer toute son influence auprès des Puissances capitulaires, pour obtenir la substitution d’un autre régime à celui des Capitulations. Et notre question de l’organisation judiciaire fait l’objet d’un paragraphe 3, spécial, qui

(1) Milner, *England in Egypt*, p. 39.

rentre dans le problème général; le paragraphe 2 visait la liberté fiscale de l'Egypte nouvelle.

C'est que, pour un pays, l'argent est la première des nécessités; sans ressources, c'est la mort; avec des reessources, c'est la vie et le progrès, le développement des services publics et la prospérité matérielle et morale de la nation.

Et le principal attribut de la Souveraineté d'un peuple, c'est d'établir chz lui les lois fiscales qui sont nécessaires. Sans doute, ces lois doivent ne pas frapper les étrangers plus fort que les nationaux, — autrement ces impôts seraient des *tributs*, signes d'esclavage, — mais elles doivent frapper également tous ceux qui occupent le territoire; surtout elles ne doivent constituer aucune faveur, aucun privilège, au détriment des uns et pour le plus grand bonheur des autres. Chamberlain, dans l'Annexe 2 au Projet de traité de 1927, répète qu'il ne s'opposera jamais à une législation fiscale égyptienne, à moins qu'elle n'établisse une *inégalité de traitement au détriment des étrangers*.

En Egypte, c'est le contraire, ce sont les étrangers qui sont des *privilégiés*, par comparaison avec les nationaux .

Le problème est bien là : *souveraineté de l'Egypte sur tous les terrains et disparition de privilèges en contradiction avec les principes communs d'égalité et de liberté*.

Lorsque l'Egypte a voulu établir les patentes, en 1891, — elle y était autorisée par l'assentiment des Puissances et la Déclaration de Londres, en 1885, — elle a rencontré l'opposition de ces mêmes Puis-

sances : celles-ci ont déclaré nettement qu'il n'était pas urgent de faire payer des taxes par leurs ressortissants. Mêmes réflexions à la Conférence de Paris, en 1929.

Insistons sur ce point : que le Gouvernement égyptien entame les pourparlers sur l'ensemble du problème des privilèges, dont profitent les étrangers, et nulle Puissance ne pourra dissimuler ses arguments, mauvais arguments, que la Conférence de Paris a mieux mis en relief.

L'article 12 du Projet de base de discussion était ainsi conçu :

Art. 12. — 1° En matière d'impôts et de taxes de toutes sortes, ainsi que de toutes autres charges de caractère fiscal, sans égard pour le compte de qui ils sont perçus, les ressortissants de chacune des autres Hautes Parties contractantes y jouiront, sous tous les rapports, sur le territoire des autres Hautes Parties contractantes, du même traitement et de la même protection auprès des autorités et juridictions fiscales que les nationaux, tant pour leurs personnes que pour leurs biens, droits et intérêts, y compris leur commerce, industrie et profession.

2° Aucune discrimination dans la fixation du taux des impôts et taxes de tous genres grevant le commerce et l'industrie ne pourra être établie, en raison de l'origine différente des marchandises employées ou mises en vente.

Article 12

Pour l'application de l'alinéa 2 de l'article 12 il est entendu qu'il ne s'applique pas aux droits de douane, non plus qu'aux autres taxes afférentes à l'entrée ou à la sortie des marchandises.

Et voici le commentaire de l'échec de cette Conférence par notre chargé d'affaires à la Haye, Mourad Kamel Bey (1) :

« Je ne puis faire mention des objections que chaque Etat a formulées, car cela dépasse le cadre de mon étude, mais des réserves, des contre-réserves, des dérogations et des exceptions que j'ai remarquées dans les procès-verbaux, je tire cette conséquence générale que la plupart des gouvernements n'ont pas estimé qu'il était dans leur intérêt d'octroyer purement et simplement aux étrangers le traitement national, et s'en tenaient au système de la réciprocité, ou du moins à l'équivalence entre les obligations consenties et les avantages recueillis, en prenant pour principes : *do ut des et idem placitus consensus*.

Le protocole de clôture a été ainsi établi : « Les soussignés... se référant aux délibérations consignées dans les rapports des commissions et dans les procès-verbaux de la Conférence.

Constatant que, malgré l'effort le plus large de

(1) Mourad Kamel Bey. Etude générale sur la condition des étrangers en Egypte, p. 80.

collaboration, la complexité de la matière n'a pas permis pour l'instant de trouver sur certaines questions des solutions généralement adoptées,

Estimant que ces questions méritent un nouvel examen et que, dès lors, une deuxième session de la Conférence devient nécessaire pour atteindre le but envisagé;

Sont convenus..... »

Comment donc qualifie-t-on cet esprit qui conduit ces mêmes Etats à exiger de l'Egypte, qui constitue un Etat dans toute l'acception du mot, comme un bon nombre d'entre eux, non pas le traitement national pour leurs ressortissants, lequel est très acceptable, voire même recommandable, parce que naturellement humain, mais un traitement privilégié, faisant de l'étranger le supérieur, au lieu d'être au moins égal?

Je ne voudrais pas qualifier cet esprit du droit de la force, étant donné que la force du droit prime toujours, et surtout en ces jours où tous les efforts concentrés dans cette magnifique Institution qu'est la Société des Nations, tendent à rapprocher peu à peu les Nations dans la Paix, par la compréhension de leurs devoirs et de leurs vrais intérêts, par le développement en elles de la confiance réciproque, par la collaboration aux œuvres de l'humanité, et je me contente de l'appeler, dans ma terminologie personnelle, « esprit vécu ».

Rien, en effet, absolument rien ne justifie qu'un étranger, à quelle race qu'il appartienne, soit traité en Egypte autrement qu'en tout autre pays et différemment de l'Egyptien lui-même.

Y a-t-il un témoignage plus probant que celui recueilli il y a peu de temps, dans son enquête sur la sécurité des étrangers en Egypte, par le grand journal égyptien « Al Ahram », auprès de deux hommes de valeur, regardés de par leur situation sociale comme étant les chefs directs des principales colonies en Egypte, dont l'un est le Président de la Chambre de Commerce française et l'autre le Président de la Chambre de Commerce italienne ?

Voici ce que déclare M. Manhès, qui se trouve en Egypte depuis vingt ans, au reporter du journal « Je ne m'occupe pas de politique. Cependant cela ne m'empêche pas de répondre à vos questions et de vous déclarer que les relations entre les Français et les Egyptiens ont toujours été excellentes.

Ce serait de l'ingratitude de notre part, si nous disions que nous ne sommes pas satisfaits du traitement dont nous sommes l'objet de la part des Egyptiens. A ce propos, nous ne pouvons que nous louer du bon accueil et de l'hospitalité des Egyptiens. De tout temps, la bonne entente a régné sur les rapports des Français et des Egyptiens. Il n'y a aucune raison pour que cesse cette entente, qui remonte, non à hier, mais à plus de cent ans.

Beaucoup de Français sont venus en Egypte. Quelques-uns d'entre eux ont occupé différentes fonctions dans les services de l'Etat. D'autres se sont occupés d'entreprises financières et commerciales. Pas un ne s'est plaint de ses relations avec les Egyptiens. Tout au contraire, nous trouvons qu'entre vous et nous, il existe un lien solide, dû à

la similitude des idées, des sentiments et du caractère.

Un penchant naturel unit les cœurs des Egyptiens et des Français.

Pour ma part, je suis de Lyon. Il m'a été donné quand j'étais là-bas, de connaître, avant d'arriver en Egypte, des Egyptiens qui faisaient leurs études à l'Université de Lyon, une amitié solide, continue de me lier à eux jusqu'à présent.

D'une manière générale, les relations entre les Français et les Egyptiens sont on ne peut plus cordiales.

Pour ce qui est de la situation commerciale, nous en sommes satisfaits. Au cours de ces dernières années, le mouvement commercial entre l'Egypte et la France s'est beaucoup développé, à tel point que la France est maintenant le pays qui fournit à l'Egypte après la Grande-Bretagne. »

Et voici ce que dit également M. Benarroyo, qui étant né en Egypte, connaît parfaitement le pays :

« Nous avons toujours entretenu avec les Egyptiens les relations les plus cordiales. Jamais ces relations n'ont été troublées par quoi que ce fût.

La majeure partie des Italiens d'Egypte sont de la classe ouvrière. C'est pour cela qu'ils sont en rapport étroit avec les Egyptiens. Ce contact a toujours été et continue d'être amical. La plupart des Italiens sont des ouvriers pauvres; mais leur cœur est grand et leurs sentiments sont nobles.

Beaucoup d'entre eux sont devenus des demi-Egyptiens. Un grand nombre de familles italiennes résidant en Egypte sont mi-italiennes, mi-egyptien-

nes. Bref, les relations entre les Italiens et les Egyptiens ont toujours été excellentes et ne peuvent l'être davantage.

Vous trouverez toujours en nous des amis sincères. Notre nature même nous porte à cette amitié. C'est d'ailleurs ce que recommande M. Mussolini à tous les fascistes résidant à l'étranger. »

Et Mourad Kamel Bey insiste sur l'amitié réciproque des Egyptiens et des étrangers.

« Le contact entre Egyptiens et étrangers n'existe pas seulement dans le domaine des affaires. Il se voit de bonne heure dans les écoles. La population scolaire, qu'elle soit dans les écoles gouvernementales ou dans les écoles étrangères allemandes, américaines, anglaises, françaises, grecques, italiennes et autres, s'élève à 634.618 élèves et étudiants, ainsi divisés :

Egyptiens :	595.125,	dont filles	104.137
Etrangers :	39.493	—	17.977

Tout ce petit monde composé d'enfants de toutes classes, de toutes conditions, s'asseyait côte à côte innocemment aux mêmes bancs spirituels, ignorant la vanité des rangs, la différence de fortune, la distinction de race, la sottise des prétentions rivales et conservant le touchant idéal de la Société avec sa diversité de caractères, de visages, à l'image de l'iris aux cent couleurs!

N'est-ce pas antisocial de venir après l'école, où il a eu tant de camaraderie et de concorde, partager ces bons éléments en gens communs, parce qu'in-

digènes, et en gens privilégiés, parce qu'étrangers, dans le même pays qui sert aux uns de patrie naturelle et aux autres de patrie adoptive?

N'est-ce pas impolitique de continuer à classer, en l'an 1930, les divers pays d'après les religions et à les appeler « pays de chrétienté » et « pays hors chrétienté »?

Toutes les religions contiennent des préceptes utiles à la société, il est bon qu'elles soient rivales à cause de leur multiplicité. D'ailleurs, la religion est une question de conscience et, en dehors du Temple, de l'Eglise, de la Mosquée, l'homme doit être regardé l'égal de ses semblables pour que l'égalité produise tous ses biens en unissant tous les hommes, en leur élevant l'âme et en les préparant à des sentiments mutuels de bienveillance et d'amitié.

L'Egypte a entretenu et entretient toujours, avec tous les pays, les relations les plus cordiales et les plus amicales qu'elles puissent être. L'échange est réciproque et la preuve en est que, lorsque le Souverain de l'Egypte, S. M. Fouad I^{er} est venu, en 1927 et en 1929, en Europe, il a été reçu avec un enthousiasme manifeste partout où il a été soit à titre officiel, dans les capitales et dans principales villes, soit à titre privé dans les universités, académies, instituts, usines, dans les châteaux et jusque dans les fermes.

Est-il convenable que, l'amitié de l'Europe envers l'Egypte étant telle, elle puisse être traitée en amie d'un rang inférieur, surtout maintenant qu'elle est appelée à occuper la place qui l'attend dans la So-

ciété des Nations, instituée après les fléaux de la Grande Guerre, en vue de faire régner la fraternité entre les peuples?

Si on n'a pas de déférence pour l'origine la plus noble qu'il y ait au monde, parce que la noblesse a été abolie par les révolutions contre l'inégalité, ne l'a-t-on pas pour l'évolution très moderne de l'Egypte? »

Dans une conférence faite au Jeune Barreau du Caire, le 26 mars 1926, Ismaïl Sidky Pacha, exposait, avec une puissance et une clarté peu communes, le *Régime fiscal égyptien et les Capitulations*. Il faisait ressortir d'abord les grands besoins de l'Egypte, et mettait en regard des dépenses urgentes l'insuffisance des recettes du budget de l'Etat.

« Parcourez le budget des recettes de l'Etat égyptien et vous serez frappés du petit nombre de rubriques se rapportant aux impôts proprement dits par rapport aux autres ressources n'ayant pas ce caractère. Sur vingt-cinq chefs de recettes, seuls l'impôt foncier, l'impôt sur la propriété bâtie, la taxe sur le coton et les droits de douane constituent la base purement fiscale du budget. Tout le reste est constitué par des ressources provenant soit du domaine de l'Etat, domaine qui est susceptible d'aliénation, soit des intérêts des fonds, intérêts qui peuvent subir une forte diminution par suite de l'emploi de la réserve ou de la modification du régime monétaire, soit enfin des recettes des Administrations entreprenant des services publics tels que les chemins de fer, les postes, les télégraphes, etc et on sait que de pareils services sont très rare-

ment rémunérateurs et ne peuvent en tout cas servir d'aliment sérieux à un budget.

Or, par tête d'habitant, en Egypte, il est prélevé par l'Etat annuellement £ E. 1,8 —, chiffre de beaucoup inférieur à celui que les Etats d'Europe effectuaient en général avant la guerre.

Et les impôts égyptiens sont mal répartis; ils portent sur la propriété bâtie et non bâtie, sur la terre,

« Alors que dans les autres pays Les prélèvements de l'Etat se répartissent aussi équitablement que possible entre les divers éléments de la masse imposable, en Egypte, nous assistons à un tout autre phénomène : Notre système fiscal actuel grève en effet et presque exclusivement la production agricole et la consommation, tandis que les commerçants, les industriels, les fonctionnaires, les personnes adonnées aux professions libérales, les porteurs de titres sont exemptés de toute taxation spéciale directe de leurs revenus.

Or d'après un calcul aussi rapproché que possible de la vérité, les revenus des catégories susdites égalent ceux du domaine foncier et il s'ensuit qu'à part leur participation indirecte aux droits de douane par le fait du renchérissement, qui en découle, du prix des marchandises, les personnes qui appartiennent aux professions que nous venons de citer et dont le revenu atteint la moitié de la totalité du revenu national, n'apportent aucune contribution aux charges publiques dont tout le fardeau ne pèse ainsi que sur le domaine foncier. »

Le grand commerce, la grande industrie, qui se

trouve presque exempte de charges fiscales, est presque entièrement entre les mains étrangères.

« Réfléchissez encore à ce qu'aurait eu à payer ce même négociant si, au lieu de s'adonner en Egypte à sa profession, il l'exerçait en Angleterre, en France ou en Italie? N'aurait-il pas eu à payer un impôt sur le revenu, sur le chiffre d'affaires, sur les opérations de bourse; n'aurait-il pas eu à acquitter des droits de timbre, d'enregistrement, etc., et par dessus tout cela, n'aurait-il pas eu à assumer le fardeau de taxes municipales ou locales qui dans certains pays atteignent jusqu'à 40 % des impôts d'Etat?

« Il n'existe pas de dispositions qui, directement ou indirectement, établissent ou supposent une exemption d'impôt au profit des étrangers. Et ceci est tellement vrai qu'en dehors de la capitation personnelle dont nous venons de parler, les Capitulations ne traitent d'aucune autre immunité que *celle de l'exaction illégale sous toutes ses formes* dont elles ont voulu mettre à l'abri les Etrangers dans ce qui regarde seulement la collection des impôts et non leur établissement.

Le principe de l'égalité devant l'impôt entre les étrangers et les indigènes en Egypte a été du reste reconnu solennellement par la Déclaration de Londres du 17 mars 1885, par laquelle les puissances « reconnaissent l'équité de soumettre leurs nationaux en Egypte aux mêmes taxes que les indigènes et déclarent accepter l'application à leurs nationaux comme aux sujets locaux du décret du 13 mars 1884 concernant l'impôt sur la propriété bâtie ».

Cependant, à la faveur de la faiblesse des gouvernants ou pour surmonter certaines difficultés politiques une vieille et abusive théorie capitulaire renforcée par celle des « usages particuliers à l'Egypte » finissait par prévaloir — même dans la jurisprudence des Tribunaux mixtes — et cela à l'encontre du principe même de la territorialité représenté par la loi ottomane du 7 Safar 1284, concédant aux étrangers le droit d'acquérir des propriétés immobilières dans l'Empire ottoman, ainsi que de la lettre et de l'esprit des Capitulations telles que nous venons de les analyser ».

Toute la conclusion du discours de Sidky Pacha est à citer textuellement :

« Il est aisé de tirer de ce qui précède la seule conclusion logique et juste qui s'en dégage, à savoir que si les étrangers ont acquis en Egypte une immunité aussi vaste en matière d'impôts, cela ne dérive aucunement du texte des Capitulations, mais de l'usage abusif qui a été fait par la suite de ces vieilles conventions.

Cette constatation qui est de nature à ajouter au ressentiment provoqué par l'inégalité et l'inéquité de traitement en matière fiscale particulier à l'Egypte, devrait, nous semble-t-il, amener tous ceux qui ont à cœur de donner à la population étrangère de ce pays une occasion nouvelle de montrer son abnégation et son loyalisme, à proclamer bien haut que tout avantage basé sur l'abus, tout privilège qui arrête l'essor d'un pays, sont un avantage et un privilège que leur conscience réprouve

et que l'intérêt bien compris des colonies étrangères elles-mêmes, doit repousser.

Et puisque nous parlons de cet intérêt, permettez-moi de citer quelques passages que j'emprunte à un homme auquel on n'a pu dénier sa connaissance profonde de l'Egypte moderne. Je veux parler de feu Lord Cromer. Dans son rapport de 1904 il s'exprime ainsi, relativement aux Capitulations : « Je prévois qu'avant peu, lorsque l'opinion de la partie éclairée de la population si mélangée de ce pays aura pris une forme mieux définie, ce système (les Capitulations) deviendra presque aussi intolérable à ceux, Européens ou Indigènes, qui le subissait, qu'il l'est devenu depuis longtemps déjà à ceux qui sont responsables à un degré quelconque, du Gouvernement et de l'administration du pays. Il ne manque pas d'indices pour démontrer que non seulement les Egyptiens mais encore beaucoup d'Européens, dans *l'intérêt présumé* desquels les Capitulations existent, se rendent compte de la nécessité d'un changement. » Et plus loin il s'exprime ainsi : « Je n'hésite pas à dire que le système connu sous le nom générique de Capitulations, tel qu'il est pratiqué aujourd'hui, est tout à fait incompatible avec la situation actuelle de l'Egypte. La raison en est que l'Egypte se trouve dans cette situation, unique parmi les pays d'Orient, de s'être assimilé une partie considérable de la civilisation de l'Europe, d'être gouvernée suivant les méthodes européennes et en même temps d'être dotée d'un appareil de législation générale tel que celui dont jouissent les différents Etats que l'Egypte prend pour modèle en ma-

tière judiciaire et administrative ». D'autre part et dans une annexe du même rapport, Sir William Brunyate, dont on connaît la haute compétence en la matière, fait non moins judicieusement les réflexions suivantes : « Les Capitulations, dans leur plus complet développement, remontent à une époque où le gouvernement n'était à bien des égards que purement arbitraire. Ceux qui se trouvaient à sa portée étaient sous la menace perpétuelle des caprices comme des exactions d'un pareil régime. Aussi n'était-il que légitime de chercher à s'affranchir autant que possible du danger. Toutefois, dès le moment où un gouvernement cesse d'être arbitraire, les aspirations du propriétaire, du marchand et, en somme, de tout citoyen respectueux des lois, commencent à devenir positives de purement négatives qu'elles étaient. Le libre développement des biens comme des affaires ne peut s'effectuer qu'à l'abri d'une administration respectée et capable de remplir les obligations d'un gouvernement civilisé. Les restrictions imposées à un gouvernement pour soustraire l'étranger à son action malfaisante deviennent malfaisantes à leur tour, quand elles l'empêchent de donner à cet étranger l'aide et la protection que ses affaires exigent. »

Nous n'avons pas beaucoup à ajouter à ces observations écrites il y a plus de vingt ans et auxquelles le temps qui s'est écoulé n'a donné que plus de force. Elles correspondent du reste au sentiment universel qui pousse en ce moment les peuples à s'affranchir des liens et des restrictions qui entravent leur essor et qui constituent pour ceux qui les

imposent une charge plutôt qu'un bénéfice. Les tractations entre nations qui se sont opérées depuis la guerre révèlent que cet esprit est parmi ceux qui les guident. Nous en avons, en ce qui nous concerne, la preuve dans les propositions faites en 1920 par la Commission Milner. La question des Capitulations a été traitée par cette Commission de telle manière que les avantages de ces conventions finissaient par être réduites à néant. Le Memorandum du 18 août 1920 prévoyait en effet que la Grande-Bretagne s'interdisait en matière d'impôts d'exercer son droit de veto tant que les lois établissant ces impôts ne créaient aucune différence de traitement à l'encontre des étrangers et, en matière de législation générale, tant que cette législation n'était pas inconsistante avec les principes communément adoptés par les Puissances Capitulaires. »

Et c'est sur ce genre de réflexions qu'il faut revenir sans cesse; il ne faut pas qu'en Egypte règnent les privilèges judiciaires et fiscaux; pas d'immunités pour personne de la justice et de l'égalité pour tous.

Le projet Henderson de 1930 a bien posé le problème, sous ses deux faces, *la face judiciaire* et *la face fiscale*. L'Angleterre insistera auprès des Puissances Capitulaires pour le transfert de la juridiction consulaire aux Tribunaux mixtes et pour l'application aux étrangers de la législation égyptienne, *y compris la législation fiscale*.

« Sa Majesté britannique reconnaît que le régime des Capitulations NE S'ACCORDE PLUS AVEC

L'ESPRIT DU TEMPS, NI AVEC L'ÉTAT ACTUEL DE L'ÉGYPTÉ. »

C'est là notre dernier mot, l'Égypte ne doit plus aborder les deux questions de l'Unité de Juridiction et de la Liberté fiscale par les petits côtés et par les détails; il faut frapper au cœur des deux questions qui alors n'en font plus qu'une, celle de la Souveraineté de l'Égypte.

NOUS VIVONS EN UN TEMPS D'ÉGALITÉ, DE LIBERTÉ, D'INDÉPENDANCE; L'ÉGYPTÉ EST A LA HAUTEUR DE SA MISSION, et son idéal est de rivaliser avec les autres peuples par le respect du droit, par l'amour du travail dans la Paix.

Les Capitulations n'ont plus de raison d'être; elles n'ont plus le droit d'être. Que l'équité et la justice les abrogent et fassent dans la paix, ce que les autres nations de l'Orient ont fait par la force et par la révolution.

CONCLUSION

L'idée maîtresse de notre travail, la seule, est que l'Egypte aspire à l'Unité de juridiction et qu'elle la réalisera, pour que la Justice soit bien organisée et bien rendue et pour que la Souveraineté et la Dignité de l'Etat égyptien soit dûment respectée.

Nous sommes sur le chemin de la première étape, nous y resterons un temps, combien de temps?

Le projet Henderson d'accord avec l'Egypte pose, en principe, que le Traité ne sera pas modifié avant 25 ans; or, le maintien des Tribunaux mixtes est l'une des clauses de ce traité. Mais, il y a l'imprévu!...

A l'étape, travaillons. Le gouvernement égyptien, d'accord avec les Puissances capitulaires — nous ne pourrions supposer le contraire — passera, transférera la compétence des Tribunaux supprimés aux Tribunaux maintenus, mixtes et indigènes; il hâtera la confection des lois.

La seconde étape sera franchie, lorsqu'auront réussi les pourparlers diplomatiques *sur la constitution ou la juridiction des Tribunaux mixtes*. Pas de doute ici; la diplomatie est nécessaire; la faculté de modification de l'art. 12 du Code civil mixte ne s'applique pas aux Règlements d'organisation judiciaire du 28 juin 1875; ce règlement a fait comme l'objet d'un accord spécial entre l'Egypte et les Puissances. Celles-ci penseront sans doute que

l'Égypte, leur demandant *pacifiquement et loyalement* la suppression des capitulations, doit être aussi bien traitée qu'une Égypte *révolutionnaire et brutale*, qui leur signifierait sa volonté d'indépendance et de rupture avec le passé!

Alors, plus de Tribunaux mixtes, il y aura seulement des Tribunaux nationaux qui appliqueront les lois égyptiennes et les règles du Droit international privé.

Il n'y aura plus d'indigènes, mais des Égyptiens, des Nationaux; il y aura des étrangers en Égypte, et ils seront traités, comme des Égyptiens, avec justice et bienveillance.

L'Égypte a défié le temps, qu'est-ce qu'un quart de siècle pour elle?

Pendant 25 ans, toute la civilisation progressera chez elle; tous les éléments, moraux, intellectuels, sociaux, s'harmoniseront avec la rapidité qui caractérise notre temps; une communauté plus étroite de vie, de mœurs, de lois, d'espérances s'établira entre les peuples; et, en Égypte, c'est dans la liberté toujours croissante, lentement conquise, que s'épanouiront enfin l'esprit, le cœur et l'humanité de notre Pays, si vieux, si chargé d'histoire qu'il semble avoir toujours existé.

Vu le Président,
A. DE LAPRADELLE.

Vu le Doyen de la Faculté,
BERTHELEMY

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLETY.

TABLE DES MATIERES

Bibliographie	1
Préface	5

PREMIERE PARTIE

Du régime actuel de la Juridiction en Egypte.....	9
---	---

CHAPITRE PREMIER

<i>Organisation actuelle de la Juridiction en Egypte.</i>	11
Les Tribunaux mixtes, indigènes, consulaires, de statut personnel indigène; les juridictions administratives et les juridictions spéciales.....	
Composition de ces tribunaux et compétence.....	

CHAPITRE 2

<i>Les raisons du régime actuel et les Capitulations.</i>	27
Les raisons, qui ont fait établir les Capitulations, n'existent plus. Les étrangers ont aujourd'hui des droits dans les autres pays que le leur; ils y trouvent des juges qui, le cas échéant, leur appliquent leur statut personnel; la juridiction en Egypte n'est plus confessionnelle	

CHAPITRE 3

<i>Inconvénients de la multiplicité de juridictions.</i>	37
Elle énerve l'action gouvernementale.....	
Elle nuit à la dignité du Gouvernement.....	
Elle engendre des décisions contradictoires, des conflits, des complications, des lenteurs.....	
Elle gêne la justice pénale.....	

CHAPITRE 4

<i>Projets de réformes en 1907 et en 1918.</i>	43
Projet Cromer, 1907. Création de tribunaux interna- tionaux et d'un Conseil législatif.....	
Projet Brunyate, 1918. Création de tribunaux unifiés..	
Opinion de Saad Zaghloul contre ce projet.....	
Opinions d'hommes d'Etat anglais contre ce projet. — Sir Malcolm Illwraith. — Sir Maurice Amos.....	

DEUXIEME PARTIE

De l'organisation idéale de la juridiction dans une Egypte souveraine et indépendante.....	57
---	----

CHAPITRE 5

<i>De la Souveraineté de l'Egypte.</i>	59
La Juridiction est un attribut de la souveraineté.....	
Déclaration de la souveraineté de l'Egypte par l'Angle- terre, en 1922.....	
Constitution égyptienne de 1923.....	
Les Capitulations n'avaient pu enlever à l'Egypte sa souveraineté; elles n'étaient que des exceptions limi- tées et de droit strict.	
Opinion de S. Messina.....	

CHAPITRE 6

<i>L'unité de juridiction peut-elle sauvegarder les droits des étrangers?</i>	69
Principe de la dissociation entre la loi compétente et le tribunal compétent pour l'appliquer.....	
Application de ce principe en France, en particulier. Français contre étranger. — Etranger contre Français. — Etranger contre étranger.....	
Deux textes de législation algérienne.....	
Droit comparé, en Belgique et en Italie.....	
La compétence facultative....	
Les traités internationaux.....	

CHAPITRE 7

<i>Organisation idéale de l'Unité de Juridiction.</i>	83
Principes d'une bonne juridiction. — Unité et unifor- mité de la jurisprudence. — Les deux degrés de juri- diction. — Importance des litiges. — Nombre des tribunaux. — Spécialisation des tribunaux.....	
Cour de Cassation.....	
Tribunaux d'appel.....	
Tribunaux de centre et tribunaux sommaires.....	
Y a-t-il lieu de créer une Justice administrative? — Non.	
Y a-t-il lieu de prévoir une Juridiction religieuse? — Non.	
Y a-t-il lieu de créer une Haute Cour de Justice?	

TROISIEME PARTIE

Les éléments de la solution.....	95
----------------------------------	----

CHAPITRE 8

<i>Les réformes que demande le Gouvernement égyptien.</i>	95
Révision de l'article 12 du Code civil mixte.....	
Extension de la juridiction pénale des tribunaux mixtes	
Suppression des juges assesseurs au tribunal correc- tionnel	
Création à la Cour d'une chambre composée de trois conseillers	

Suppression des fonctions de président honoraire.....	
Distinctions honorifiques aux magistrats des tribunaux mixtes	
Les désirs du Gouvernement égyptien sont plus complètement exposés : 1° dans sa Note d'adhésion à la Conférence internationale de Paris, en 1929, et 2° dans le discours de S. E. Fakry Pacha, à la séance d'ouverture de la Conférence.....	
Conclusions de la brochure de Mourad bey, sur la condition des étrangers en Egypte.....	

CHAPITRE 9

<i>Les réformes que l'Angleterre considère comme admissibles.</i>	117
Analyse du Livre vert, de 1928, sur les Projets d'accord A. Chamberlain et Saroit pacha. Intransigeance de l'Angleterre, qui écarte de la compétence de l'Assemblée législative générale des tribunaux mixtes <i>la législation fiscale et l'organisation même des tribunaux mixtes</i>	
Echec des négociations Saroit-Chamberlain.....	
Négociations Henderson-Mahmoud, puis Nahas-Pacha.	
Concessions de l'Angleterre.....	

CHAPITRE 10

<i>Les projets Milner.</i>	135
<i>Reconstitution des tribunaux mixtes : extension de leur compétence</i>	
Compétence facultative.....	
Compétence des tribunaux créés; pas de Cour de Cassation	
Législation que ces tribunaux devront appliquer.....	
De l'expulsion des étrangers.....	
De l'extradition.....	
Le personnel et l'organisation intérieure des tribunaux	

CHAPITRE 11

<i>Considérations générales sur les Projets Milner.</i>	135
Opinion du barreau mixte, favorable aux Projets Milner	
Opinions des patriotes égyptiens contre ces Projets, en particulier d'Abd el Aziz Fahmy Pacha.....	

CHAPITRE 12

<i>La Doctrine.</i>	167
La doctrine propose l'extension des tribunaux qui trancheront les conflits d'attribution et de juridiction, l'extension de la compétence des tribunaux mixtes, la diminution du nombre des juges étrangers, la simplification des juridictions de statut personnel, l'organisation d'une Cour de Cassation.....	
La doctrine est unanime pour demander la suppression des Capitulations.	

QUATRIÈME PARTIE

Les réformes réalisables.....	173
-------------------------------	-----

CHAPITRE 13

<i>Nécessité d'une période de transition.</i>	175
---	-----

Une période de transition est nécessaire, pour la refonte de la législation égyptienne, pour ménager les mœurs et les traditions, les droits acquis, pour les pourparlers avec les Puissances.....
Traités déjà acquis avec la Perse (1928) et avec l'Autriche (1929).....

CHAPITRE 14

<i>Les réformes judiciaires.</i>	185
----------------------------------	-----

Critique de la manière brusque et totale de S. Bru-nyate; justice à lui rendue.....
A la manière Milner, maintien des tribunaux mixtes actuels, transfert aux tribunaux mixtes de la Jurisdiction consulaire, leur compétence pénale.....
De la compétence facultative et de la juridiction concurrente.....
Les points sur lesquels l'accord est unanime.....

CHAPITRE 15

<i>Moyens législatifs des réformes judiciaires.</i>	197
---	-----

Il faudra trouver un procédé rapide de législation. Exemple des Tribunaux, du Consulat et des Corps législatif, sous la Révolution française.....
Pouvoir législatif de l'Assemblée générale des Tribunaux mixtes. Modification, en 1911, de l'article 12 du Code civil mixte.....
Pouvoir législatif; intervention nécessaire du Parlement égyptien dans la confection des lois.....

CHAPITRE 16

<i>L'abrogation des Capitulations.</i>	205
--	-----

Les Capitulations ne sont pas des droits.....	
Leur extension abusive.....	
Nécessité des pourparlers diplomatiques sur l'ensemble de la question des Capitulations.....	
La pensée de Mourad Kamel bey.....	
La pensée d'Ismaïl Sidky-Pacha.....	
Conclusion	223

